



TECHNISCHE  
UNIVERSITÄT  
DARMSTADT

ULB

# **Kommunales E-Government im kooperativen Föderalismus: Die vertikale Koordination zwischen Kommunal- und Landesebene hinsichtlich einer effizienten und einheitlichen Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes**

Will, Andreas

(2020)

DOI (TUprints): <https://doi.org/10.25534/tuprints-00013506>

License:



CC-BY 4.0 International - Creative Commons, Attribution

Publication type: Master Thesis

Division: 02 Department of History and Social Science

Original source: <https://tuprints.ulb.tu-darmstadt.de/13506>

---



TECHNISCHE  
UNIVERSITÄT  
DARMSTADT

## **Abschlussarbeit**

zur Erlangung des akademischen Grades *Master of Arts*

im Fach *Politikwissenschaft*

mit dem Thema

### **Kommunales E-Government im kooperativen**

### **Föderalismus:**

***Die vertikale Koordination zwischen Kommunal- und Landesebene hinsichtlich einer effizienten und einheitlichen Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes***

vorgelegt von

**Andreas Will**

Fachbereich 02 - Gesellschafts- und Geschichtswissenschaften

Institut für Politikwissenschaft | MA Governance & Public Policy

Erstgutachterin: Prof. Dr. Nathalie Behnke

Zweitgutachter: apl. Prof. Dr. Björn Egner

Autor: Andreas Will

Kontakt: an.will@gmx.de

Abgabe: 17.06.2020 | Sommersemester 2020

# Inhaltsverzeichnis

<b>I.</b>	<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....</b>	<b>III</b>
<b>II.</b>	<b>ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....</b>	<b>IV</b>
<b>III.</b>	<b>TABELLENVERZEICHNIS.....</b>	<b>IV</b>
<b>IV.</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG.....</b>	<b>V</b>
<b>1.</b>	<b>EINLEITUNG.....</b>	<b>1</b>
1.1	FÖDERALISMUS ALS PROBLEM?.....	1
1.2	DIE (OFFENE) ROLLE DER KOMMUNEN.....	2
<b>2.</b>	<b>METHODIK.....</b>	<b>5</b>
2.1	GEGENSTAND U. FORSCHUNGSFRAGEN.....	5
2.2	METHODISCHES VORGEHEN.....	5
2.3	FALLAUSWAHL.....	8
<b>3</b>	<b>RAHMENBEDINGUNGEN UND AUSGANGSSITUATIONEN.....</b>	<b>10</b>
3.1	E-GOVERNMENT: WAS IST DAS?.....	11
3.2	STRUKTURELLE RAHMENBEDINGUNGEN: STELLUNG DER KOMMUNEN IM FÖDERALISMUS.....	13
3.3	LEGISLATIVE RAHMENBEDINGUNGEN: EGOVG BUND (2013) U. OZG (2017).....	17
3.4	AUSGANGSSITUATION: E-GOVERNMENT- UND OZG-UMSETZUNG IN BY.....	21
3.5	AUSGANGSSITUATION: E-GOVERNMENT- UND OZG-UMSETZUNG IN MV.....	27
<b>4</b>	<b>THEORIEN UND BEDINGUNGSFAKTOREN.....</b>	<b>31</b>
4.1	FÖDERALISMUS: POLITIKVERFLECHTUNGSTHEORIE NACH SCHARPF.....	32
4.2	ORGANISATION: AGENTURTHEORIE.....	40
4.3	ABLEITUNG VON BEDINGUNGSFAKTOREN.....	45
4.3.1	<i>Bedingungsfaktoren aus der Politikverflechtungstheorie.....</i>	<i>45</i>
4.3.2	<i>Bedingungsfaktoren aus der Agenturtheorie.....</i>	<i>51</i>
<b>5</b>	<b>ERGEBNISSE.....</b>	<b>54</b>
5.1	ERGEBNISSE IN BY.....	54
5.1.1	<i>Bedingungsfaktoren für Effizienz und Einheitlichkeit: Rolle der Kommunen.....</i>	<i>54</i>
5.1.2	<i>Bewertung des Föderalismus.....</i>	<i>61</i>
5.1.3	<i>Probleme und Optimierungspotenziale.....</i>	<i>61</i>
5.2	ERGEBNISSE IN MV.....	66
5.2.1	<i>Bedingungsfaktoren für Effizienz und Einheitlichkeit: Rolle der Kommunen.....</i>	<i>67</i>
5.2.2	<i>Bewertung des Föderalismus.....</i>	<i>74</i>
5.2.3	<i>Probleme und Optimierungspotenziale.....</i>	<i>75</i>

<b>6</b>	<b>DISKUSSION .....</b>	<b>80</b>
6.1	BEWERTUNG DER BEDINGUNGSFAKTOREN INSGESAMT .....	81
6.2	DIE BEWERTUNG DES FÖDERALISMUS AUS SICHT DER KOMMUNEN .....	88
6.3	VORHERRSCHENDE PROBLEMLAGEN U. OPTIMIERUNGSPOTENZIALE INSGESAMT .....	90
<b>7</b>	<b>FAZIT UND ZUKUNFTSAUSBLICK .....</b>	<b>98</b>
<b>V.</b>	<b>LITERATURVERZEICHNIS .....</b>	<b>103</b>
<b>VI.</b>	<b>ANHANG .....</b>	<b>109</b>
<b>VII.</b>	<b>EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG .....</b>	<b>120</b>

## **I. Abkürzungsverzeichnis**

AöR .....	Anstalt öffentlichen Rechts
BKE .....	Büro Kooperatives E-Government
BMI .....	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BIP .....	Bruttoinlandsprodukt
BY .....	Bayern
ebd. ....	ebenda
elektron. ....	elektronisch
EGovG .....	E-Government-Gesetz
FAG .....	Finanzausgleichsgesetz
FITKO .....	Föderale IT-Kooperation
FF .....	Forschungsfrage
GG .....	Grundgesetz
Hervorh. ....	Hervorhebung
IKT .....	Informations- und Kommunikationstechnik
IT .....	Informationstechnik
IT-PLR .....	IT-Planungsrat
KSM .....	Kommunalservice Mecklenburg
KSV .....	Kommunaler Spitzenverband
LeiKa .....	Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung
MEID .....	Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung
MV .....	Mecklenburg-Vorpommern
NKR .....	Nationaler Normenkontrollrat
NPM .....	New Public Management
OZG .....	Onlinezugangsgesetz
ROG .....	Raumordnungsgesetz
StMD .....	Bayerisches Staatsministerium für Digitales
StMFH .....	Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat
s.o. ....	siehe oben
s.u. ....	siehe unten
v.a. ....	vor allem
vgl. ....	vergleiche

## **II. Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Akteurslandschaft in der OZG-Umsetzung .....	3
Abbildung 2: E-Government-Framework - Sphären und Akteure .....	12
Abbildung 3: LeiKa-Typisierung der Regelungs- u. Vollzugskompetenzen bei Verwaltungsleistungen .....	21
Abbildung 4: Zuständigkeiten in der bayerischen OZG-Umsetzung .....	25
Abbildung 5: Übersicht der Problem-Kodierungen in BY .....	62
Abbildung 6: Übersicht der Problem-Kodierungen in MV .....	76

## **III. Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Bedingungsfaktoren für Effizienz u. Einheitlichkeit in der OZG-Umsetzung.....	54
Tabelle 2: Erkenntnisse über die theoretisch abgeleiteten Bedingungsfaktoren in BY .....	60
Tabelle 3: Erkenntnisse über die theoretisch abgeleiteten Bedingungsfaktoren in MV .....	74
Tabelle 4: Übersicht der vorherrschenden Problemlagen und Handlungsempfehlungen (pro Fall).....	98

#### IV. Zusammenfassung

Für die deutsche Verwaltungsdigitalisierung wurde im Jahre 2017 mit Verabschiedung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) ein Meilenstein gelegt. Die Umsetzung des OZG soll bis Ende 2022 abgeschlossen sein – und das über alle föderalen Ebenen hinweg. Vor dem Hintergrund des deutschen Föderalismus stellen sich dabei zahlreiche Fragen der Organisation und Koordination, um möglichst effizient und einheitlich vorgehen zu können. Einige Autoren sehen den Föderalismus als ausschlaggebend für ein träges Vorgehen bei der Umsetzung von E-Government- bzw. konkret OZG-Leistungen. Dabei muss angemerkt werden, dass die Kommunen für knapp 60 Prozent der Leistungen die Vollzugskompetenz haben, während übergeordnete Ebenen größtenteils die Regelungskompetenz innehaben – insofern stellt die Kommunalebene in der Umsetzung einen zentralen Akteur dar. Eine BearingPoint-Umfrage stellt die Integration und Berücksichtigung der Kommunen im vertikalen Sinne (also beim Land) allerdings stark in Frage; und hier setzt vorliegendes Forschungsvorhaben an. In qualitativer Manier soll die Art und Weise der Integration der Kommunen auf Landesebene erfasst werden und zugleich die Rolle des Föderalismus aus Sicht der zur Vollziehung verpflichteten Kommunalebene beleuchtet werden. Hierfür wurden theoriegeleitet (aus Politikverflechtungstheorie und Agenturtheorie) Bedingungsfaktoren abgeleitet und empirisch überprüft. Neben potenziellen Problemen im Rahmen dieser beiden Dimensionen (Integration u. Föderalismus) können aber auch weitere Problemlagen vorherrschen: auch diese Frage wurde durch Experteninterviews versucht zu erfassen.

Da der gesamte OZG-Umsetzungsprozess – und nicht nur einzelne, selektierte Verwaltungsleistungen – im Fokus der Arbeit standen, musste eine Fallauswahl vorgenommen werden: so wurde ausgehend vom Fall *Bayern* (BY) ein ökonomisches Kontrastbeispiel ausgewählt, das aber im Kontext von E-Government ähnliche Legislativbekundungen aufzuweisen wusste, nämlich *Mecklenburg-Vorpommern* (MV). In diesen beiden Ländern wurden sodann telefonisch (pro Fall je fünf Befragungen) qualitative Experteninterviews durchgeführt, wobei in BY leider kein Gespräch mit der Landesebene zustande gekommen ist – dies sollte als Verzerrung der bayerischen Ergebnisse betont werden. Die Interviews erstreckten sich auf den Zeitraum März bis April 2020. Durch eine computergestützte qualitative Inhaltsanalyse (nach Mayring) konnten so die in Tabelle 4 zusammengefassten Ergebnisse generiert werden. Darauf basierend können auch Handlungsempfehlungen postuliert werden (vgl. Tabelle 4).

Während dem *bayerischen* Fall vor dem Hintergrund föderaler Gegebenheiten insgesamt *gute Chancen* auf eine effiziente und einheitliche Umsetzung attestiert werden konnten, muss in *Mecklenburg-Vorpommern* konstatiert werden, dass sich hier durch föderale Streitigkeiten bezüglich der Digitalen Agenda des Landes (sowie der Finanzierung der OZG-Umsetzung generell) eine gewisse Verdrossenheit bzw. *defizitäre Kooperationsbereitschaft* zwischen den

Ebenen entwickelt hat (Faktor „Kompetitives Akteursverhalten“ hemmt Kooperation). Insofern sind dem Fall MV (in Relation zu BY) *schlechtere Chancen* auf eine effiziente und einheitliche Umsetzung zu attestieren. Weitere Ergebnisse vor allem über etwaige Problemlagen bzw. Optimierungspotenziale sind der Tabelle 4 zu entnehmen.



## 1. Einleitung

Mit der Verabschiedung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) im Jahre 2017 erfuhr das deutsche E-Government neue (vielversprechende) Impulse. Das OZG postuliert strikte Umsetzungsfristen (bis Ende 2022) und definiert nahezu alle Verwaltungsleistungen (aller föderalen Ebenen), die es zu digitalisieren gilt. Eine der größten Herausforderungen dabei ist, dass diese Verwaltungsleistungen *über und innerhalb aller föderaler Ebenen umzusetzen* sind: hierfür etablierte der neben zahlreichen beteiligten Bundesorganen zentral erscheinende IT-Planungsrat (IT-PLR) verschiedene Projekte: im Kern sind hier der *Portalverbund* und das *Digitalisierungsprogramm* zu nennen (IT-PLR o.J. (a)). Bei Ersterem geht es um die Etablierung von Portalen auf Landesebene, an die sich die Kommunen anzubinden haben; die Länder wiederum sollen sich an das Bundesportal angliedern (vgl. ebd.). Zweiteres lässt sich in die Digitalisierungsprogramme „Bund“ und „föderal“ differenzieren, wobei Verwaltungsleistungen auf Bundesebene in ersteres fallen und das „Digitalisierungsprogramm föderal“ Leistungen der Landes- und Kommunalebene zu erfassen vermag (IT-PLR o.J. (b)). Letzteres spricht dabei bereits die hier im Zentrum stehende Frage nach der föderalen Organisation der OZG-Umsetzung an. Doch es gibt weitere Herausforderungen in diesem Umsetzungsprozess.

### 1.1 Föderalismus als Problem?

Aktuell herrschen hier vor allem Kritiken hinsichtlich der Usability (Nutzerfreundlichkeit) sowie der Einheitlichkeit vor (NKR 2019 (b): 3): ersteres bezieht sich auf die wohl sehr heterogen zu charakterisierende und kaum als modern zu beschreibende Oberfläche (Frontend) verschiedener E-Government-Angebote, wie etwa Bürgerportalen unterschiedlicher Bundesländer – dies betrifft auch den Aspekt der Vernetzung, womit bereits der zweite aktuell vorherrschende Kritikpunkt angesprochen ist. Bezüglich der *Einheitlichkeit* des Umsetzungsprozesses wird immer wieder der deutsche *Föderalismus* als ein *Hemmnis* kritisiert (Fritsche 2018: 9; Hölterhoff et al. 2017: 5ff.; Vaske 2017; Riedel 2017). Zurückzuführen ist diese Kritik wohl darauf, dass der Umsetzungsprozess recht langsam (im Vergleich zu eher zentralistisch organisierten Staaten) verläuft und hierfür nur allzu gerne auf eine in der Öffentlichkeit wohl sehr beliebte Kritik am (kooperativen) Föderalismus (in Richtung zentralistischer Elemente) verwiesen wird. Diese beiden zentralen Kritikpunkte weisen auch durchaus Verbindungen auf: schließlich stellt sich die Frage, inwiefern Verwaltungsleistungen (noch) nutzerfreundlich sein können, wenn sie von der „Basis“ (Kommunen und Länder) aus uneinheitlich umgesetzt werden und dann an übergeordnete Portale angebunden werden sollen. Hierfür im Nachhinein Standards und Schnittstellen zu entwickeln (und durchzusetzen), dürfte aufgrund zahlreicher (heterogener) Einzelleistungen untergeordneter Ebenen schwierig werden. Auch fördert eine einheitliche Umsetzung durchaus die Nutzerfreundlichkeit dadurch, dass beispielsweise einheitliche

Antragsformulare über Ländergrenzen hinweg existieren und der Nutzer somit (etwa nach einem Wohnortwechsel) ohne große Anpassung damit interagieren kann. Vor dem Hintergrund dieser Kritiken und Postulate des OZG selbst, scheinen die Zielaspekte *Effizienz* und *Einheitlichkeit* des OZG-Umsetzungsprozesses interessant. Effizienz scheint vor allem daher wichtig, weil das OZG recht ambitionierte Umsetzungsfristen (s.o.) vorgibt, die ohne effizientes Agieren wohl kaum realisierbar sein dürften. So offenbart die Föderalismus-Kritik noch weitere offene Fragen in der OZG-Umsetzung (siehe Kapitel 1.2).

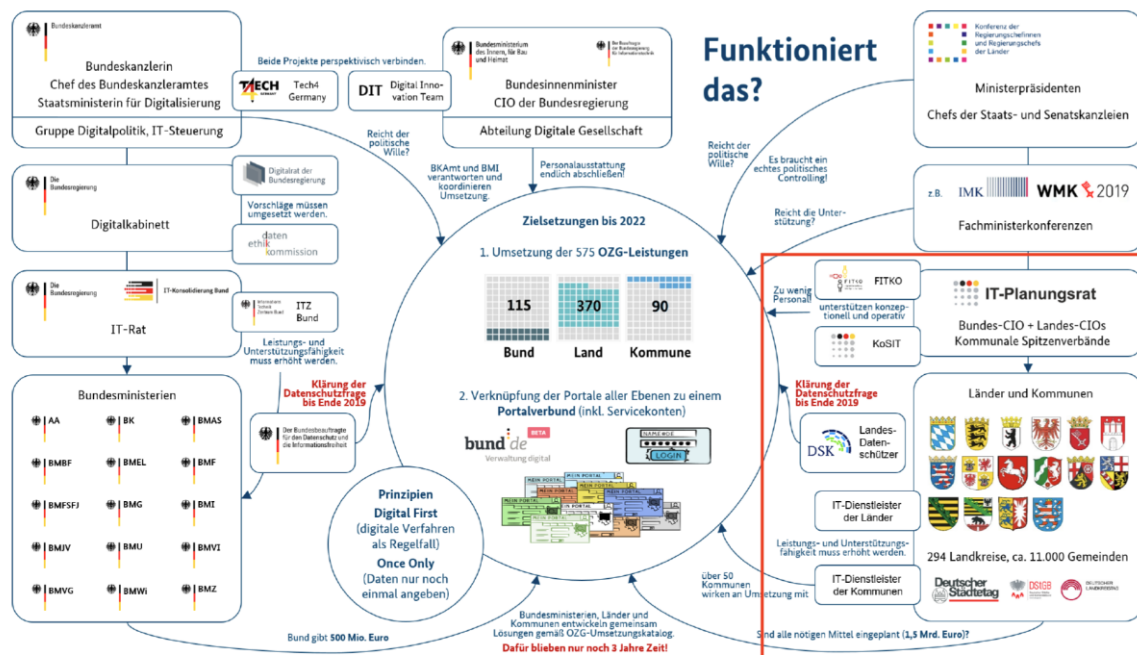
## 1.2 Die (offene) Rolle der Kommunen

Auf Bundes- wie auch auf Landesebene existieren inzwischen legislative Willensbekundungen, die eine Förderung von E-Government im Allgemeinen fordern (zentral: E-Government-Gesetz (EGovG) Bund 2013 u. OZG 2017); speziell wird beispielsweise auch der Kritik am Föderalismus entgegengewirkt, indem etwa die sog. FITKO (Föderale IT-Kooperation) als eine zwischen den Ebenen koordinierende und für die verschiedenen Ebenen ansprechbare Institution etabliert worden ist (vgl. IT-PLR 2020) – initiiert vom IT-PLR, einem Bundesorgan, das die (IT-)Aktivitäten aller föderalen Ebenen bündeln und koordinieren soll und bereits seit 2009 Bestand hat (IT-PLR o.J. (c)). Dies klingt zunächst einmal nach einem Entgegenwirken gegen föderale Hemmnisse, nach einem Korrigieren potenzieller Schwächen des kooperativen Föderalismus in Deutschland. Doch betrachtet man die gesamte Akteurslandschaft im Umsetzungsprozess, so wird schnell klar, wie heterogen und komplex diese Strukturen in Deutschland ausgeprägt sind. Der *Nationale Normenkontrollrat* (NKR), der sich selbst als „unabhängiges Beratungs- und Kontrollgremium der Bundesregierung“ (etwa NKR 2019 (a): 15) versteht und beim Bundeskanzleramt angesiedelt ist, soll grundsätzlich die Effizienz (etwa von Gesetzen) im Auge behalten, indem er die Bürokratiekosten im gesamten Bundesgebiet regelmäßig evaluiert (vgl. ebd.); dieser erarbeitete eine für hiesigen Kontext recht aussagekräftige Grafik der am OZG-Umsetzungsprozess beteiligten Akteure (vgl. Abbildung 1).

Wie diese Abbildung deutlich zeigt, sind die Umsetzungsstrukturen als komplex, heterogen und über alle föderalen Ebenen „verstreut“ zu charakterisieren. Auffallend hierbei ist die Dominanz der Bundesebene: die gesamte linke Hälfte der Abbildung sind Bundesorgane (Bundeskanzleramt, Bundesministerien etc.), wobei das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) die Federführung gemeinsam mit dem Bundeskanzleramt übernimmt (Abb. 1). Zentral scheinen die „Zielsetzungen bis 2022“, die aus dem OZG (2017) hervorgehen (Umsetzungsfristen). So gilt es hier im Kern, erstens die 575 vordefinierten Verwaltungsleistungen bis 2022 zu digitalisieren und zweitens die Portale aller föderalen Ebenen miteinander zu verknüpfen. Hierfür müssen konsequenterweise auch alle föderalen Ebenen – inklusive der Kommunalebene, schließlich liegen hier immerhin 90 der 575 Verwaltungsleistungen (vgl. Abb. 1),

wobei die Kommunen als „Vollzugsebene“ aber insgesamt knapp 60 Prozent der OZG-Leistungen *vollziehen* (BMI o.J. (d)) – in den *Umsetzungsprozess* integriert werden.

Abbildung 1: Akteurslandschaft in der OZG-Umsetzung



Quelle: NKR 2019 (b): 5.

Wie sonst wäre eine „einheitliche“ Umsetzung möglich? – Eine „offene“ Frage, die obsolet erscheint. Doch eine vielversprechendere Frage – etwa um einen Beitrag zur Umsetzung des OZG in praktischer Weise zu leisten – könnte lauten: *Wie* sind die föderalen Ebenen in den Umsetzungsprozess integriert? Wie können sie ihre Interessen einbringen und vor allem durchsetzen? Können sie letzteres überhaupt oder ist die Macht der übergeordneten Ebene „zu groß“? Betrachtet man vor diesen Fragen die Abbildung erneut und legt den Fokus auf die „rechte“ Spalte der Abbildung, so fällt auf, dass Länder und Kommunen inzwischen als „ein Akteur“ zusammengefasst werden und sich wohl circa 50 Kommunen an den Zielsetzungen beteiligen (vgl. Abb. 1). Zugleich haben sowohl Länder als auch Kommunen eigene IT-Dienstleister, die wohl unterstützend bzw. beratend wirken – doch auch dies scheint nicht eindeutig: der NKR konstatiert lediglich, dass die „Leistungs- und Unterstützungsfähigkeit [...] erhöht“ (NKR 2019: 5; hier Abb. 1) werden müsse. In zusammenfassender Manier konstatiert der NKR außerdem – in Abbildung 1 unten mittig zu erkennen – dass „Bundesministerien, Länder und Kommunen [...] gemeinsam Lösungen gemäß OZG-Umsetzungskatalog“ entwickeln müssen und ihnen dafür „nur noch 3 Jahre Zeit“ bliebe (vgl. NKR 2019 (b): 5; hier: Abb.1; Hervorh. A.W.). Doch die Frage nach dem „Wie?“, wie sie „gemeinsam Lösungen [...] entwickeln“ (NKR 2019 (b): 5) bleibt offen. Am Rande sei auch angemerkt, dass der NKR ein Jahr zuvor in seinem ersten „Monitor Digitale Verwaltung“ eine ähnliche Abbildung publizierte, in der die Rolle

der Kommunen in diesem Prozess noch als „unklar“ beschrieben worden ist (vgl. NKR 2018: 3).

Auch eine Bearing-Point-Studie wirft ähnliche Fragen auf Basis einer Befragung von Kommunen auf (vgl. Bock 2019). Auf die Frage, ob sich die Kommunen in die „Bundes- und Landesaktivitäten ausreichend einbezogen“ fühlen, antworteten mehr als die Hälfte mit „nein“, etwa ein Drittel mit „teilweise“ und lediglich 13 Prozent mit „ja“. Hinzu kommt, dass nur 16 Prozent der Kommunen glauben, mit ihrem IT-Dienstleister auf die OZG-Umsetzung „gut“ vorbereitet zu sein – zusammenfassend konstatiert die Bearing-Point-Studie, dass sich die Kommunen im Stich gelassen fühlen (vgl. ebd.). Diese Ausführungen dürften bereits genug Anlass bieten, die Beziehungen zwischen Kommunal- und Landesebene im deutschen OZG-Umsetzungsprozess zu fokussieren, schließlich sind die Kommunen (staatsorganisationsrechtlich) Teil der Länder, somit primär vom Land zu integrieren und stellen daher auch keine eigene staatliche (dritte) Ebene in Deutschland dar<sup>1</sup> (BMI o.J. (c)).

An genau dieser Stelle setzt nun die vorliegende Arbeit an: Bisher konnten weder der NKR noch etwaige öffentliche oder private Institutionen, wie etwa die Wissenschaft oder auch privatwirtschaftliche Unternehmen die Frage klären, *inwiefern* Kommunen in den OZG-Umsetzungsprozess *integriert sind* bzw. welche Rolle sie dort spielen. Daneben stellt sich auch die Frage nach der Rolle des *Föderalismus*: Kommunen als unterste „föderale Ebene“ sind hier von aufgrund fehlender Legislativkompetenzen in besonderer Art und Weise tangiert, weshalb deren Einstellung auch von besonderer Relevanz erscheint – schließlich vollziehen sie Vorgaben übergeordneter Ebenen infolge der föderalen Aufgabenteilung und sollten daher durchaus Beachtung finden, speziell wenn es um vollziehende Aktivitäten wie bei der OZG-Umsetzung geht (s.o.). Des Weiteren scheint es möglich – etwa, weil zentrale Akteure wie der Bund den potenziell föderalen Problemstellungen (etwa Koordinationserfordernisse) bereits durch die FITKO versuchen entgegen zu wirken (s.o.) – dass föderale Strukturen bzw. die Integration der Kommunen keinerlei Problemlagen aus Sicht der Kommunen bergen, aus denen Optimierungen für die praktische OZG-Umsetzung abgeleitet werden könnten. Insofern stellt diese Arbeit zwei weitere (offene) Forschungsfragen, um die kommunalen Interessen im OZG-Umsetzungsprozess detailliert erfassen zu können. Das folgende Kapitel (Kap. 2.1) wird die Forschungsfragen explizit benennen und den Untersuchungsgegenstand verdeutlichen. Sodann wird das methodische Vorgehen der Arbeit (Kap. 2.2) expliziert, bevor die hier notwendige Fallauswahl (Kap. 2.3) anzustellen sein wird, um den qualitativen Charakter der Arbeit zu wahren und detaillierte (empirische) Erkenntnisse generieren zu können.

---

<sup>1</sup> Verfassungsrechtlich stellen in Deutschland lediglich Bundes- und Landesebene föderale Einheiten mit eigenem Staatscharakter dar (Benz 1985: 7); in der vorliegenden Arbeit wird aus empirisch-analytischen Gründen auf ein breiteres Begriffsverständnis föderaler Einheiten zurückgegriffen, wobei Kommunen folglich als eine (dritte) föderale Ebene betrachtet werden. Da der Fokus dieser Arbeit auf die Beziehungen zwischen Kommunal- und Landesebene abzielt, scheint ein solches Begriffsverständnis von „Föderalismus“ adäquat (vgl. ebd.).

## **2. Methodik**

### **2.1 Gegenstand u. Forschungsfragen**

Prägnant zusammengefasst ist der vorliegende zentrale Forschungsgegenstand also in der föderalen Interaktion bzw. Koordination zwischen Kommunal- und Landesebene im Rahmen der OZG-Umsetzung zu sehen. Dabei geht es vor allem um die Zielaspekte *Effizienz* und *Einheitlichkeit*, da theoretisch beide Aspekte vom Gesetzgeber bzw. den vollziehenden Akteuren zu beachten sind: Ersteres aufgrund der strikten Umsetzungsfristen, die ohne effizientes Agieren nicht einzuhalten sind und Zweiteres aufgrund des im OZG implizit erscheinenden Anspruchs auf Einheitlichkeit – resultierend aus der Betonung der Nutzerperspektive, für die eine Einheitlichkeit der Verwaltungsleistungen über Landesgrenzen hinweg durchaus notwendig erscheint (vgl. Kap. 1.1) – aber auch aus dem generell gesetzlich verankerten Anspruch auf „gleichwertige Lebensverhältnisse“ (vgl. §2 Abs. 2 (1) ROG u. Art. 72 Abs. 2 GG) resultieren kann. Wie das einleitende Kapitel bereits angedeutet hat, lassen sich vor dem Hintergrund dieser Ausführungen folgende vier Forschungsfragen (FF) aufstellen:

1. Wie sind Kommunen in der OZG-Umsetzung auf Landesebene integriert? (FF 1);
2. Welche Rolle spielt der Föderalismus und wie bewerten die Kommunen den Föderalismus in diesem Prozess: als Hemmnis oder als Förderfaktor? (FF 2);
3. Welche Probleme sehen Kommunen in der OZG-Umsetzung? (FF 3);
4. Welche Optimierungspotenziale sehen Kommunen in der OZG-Umsetzung? (FF 4).

Die erste FF lässt sich auf die offene Rolle der Kommunen in der OZG-Umsetzung zurückführen (vgl. Abb. 1); die zweite FF versucht der öffentlich postulierten Kritik am deutschen Föderalismus nachzukommen und die FF 3 und 4 sollen weitere für die Optimierung des Umsetzungsprozesses relevante Aspekte aufdecken, um einen praktischen Beitrag zur Umsetzung des OZG zu leisten. Kapitel 2.2 wird für jede dieser Forschungsfragen die Methoden der Datenerhebung und -auswertung sowie das Vorgehen der Arbeit generell explizieren, bevor die hier zentral zu untersuchenden Fälle (aufgrund des vorgesehenen Arbeitsumfangs in Verbindung mit der qualitativen Fokussierung dieser Arbeit) selektiert werden sollen (Kap. 2.3).

### **2.2 Methodisches Vorgehen**

Da es in dieser Arbeit unter anderem um die Frage geht, inwiefern die Kommunen auf Landesebene integriert sind und dabei *Effizienz* und *Einheitlichkeit* der OZG-Umsetzung unter den föderal herrschenden Rahmenbedingungen ermöglicht werden (FF 1 u. FF 2), scheint der Fokus auf die Erklärung dieser beiden Zielaspekte adäquat. Um die Forschungsfrage 2 (und stellenweise FF 1) zu beantworten werden die Befragten um eine generelle (ausschließlich subjektive) Einschätzung des Föderalismus in Richtung *Hemmnis* oder *Förderfaktor* gebeten.

Um diese sehr subjektive und allgemeine Einschätzung zu differenzieren und in gewisser Hinsicht zu „prüfen“ sowie die Generierung eines Leitfadens (für Interviews) zu ermöglichen, werden außerdem theoretische Bedingungsfaktoren abzuleiten sein: Zur Ableitung hierfür geeigneter Faktoren wird einerseits auf die *Politikverflechtungstheorie* (aus der Föderalismus-Forschung) einzugehen sein, andererseits wird auch auf die *Agenturtheorie* (aus der Organisationsforschung) zurückzugreifen sein – mehr dazu im Theorie-Kapitel (siehe Kap. 4).

Entsprechend den Forschungsfragen scheinen für die ersten beiden Fragen Leitfadeninterviews angebracht, um die theoretisch abzuleitenden Bedingungsfaktoren zu prüfen und so einen Beitrag einerseits zu den hier relevanten Theorie-Konstrukten, andererseits aber auch (und vor allem) zur Praxis der OZG-Umsetzung zu leisten – dies vor allem dadurch, dass Probleme und Optimierungspotenziale (FF 3 u. 4) aus Sicht der Kommunalebene offen erfasst werden, aber auch dadurch, dass die Effizienz wie auch die Einheitlichkeit der aktuell herrschenden Umsetzungsstrukturen erfasst werden und hieraus ebenso Optimierungspotenziale abgeleitet werden könnten. So werden pro Fall je vier Interviews mit Kommunalvertretern zu führen sein. Um Verzerrungen hinsichtlich der Einschätzung der Kommunalebene zu verhindern, wird pro Fall (im Sinne einer „Kontrollvariable“) jeweils ein Interview mit entsprechenden Vertretern der Landesebene zu führen sein. Auch hier ist die Voraussetzung der Interviewpartner, dass diese in dem Sinne „Experten“ darstellen, als dass sie beruflich mit Themen rund um E-Government bzw. um das OZG zu tun haben. Diese Zielsetzung konnte größtenteils, aber nicht vollständig erreicht werden: während in MV vier kommunale Vertreter sowie ein Landesvertreter für Interviews bereit waren, konnten in BY lediglich vier Kommunalvertreter und ein Vertreter eines Kommunalen Spitzenverbandes (KSV) erreicht werden – somit ist bereits an dieser Stelle zu konstatieren, dass die Erkenntnisse im bayerischen Falle nahezu durchweg auf einer kommunalen Perspektive basieren. Diese Art von „Verzerrung“ konnte aus unterschiedlichen, forschungspraktischen Gründen nicht abgewendet werden.

Zur Auswertung dieser qualitativ ausgerichteten Interviews wird dann computergestützt mit Hilfe von MAXQDA 2020 vorgegangen, wobei sowohl deduktive wie auch induktive qualitative Auswertungstechniken (Mayring 2015: 64-114) angewandt werden. Dabei kommt die deduktive Analysetechnik nach Mayring (ebd.: 97ff.) zum Tragen, wenn es um die Erfassung bzw. Strukturierung der theoretisch abgeleiteten Bedingungsfaktoren (Rolle der Kommunen und des Föderalismus; FF 1 u. 2) für eine effiziente und einheitliche OZG-Umsetzung geht. Induktiv sollen für die Forschungsfragen 3 und 4 sodann anhand des Textmaterials Kategorien gebildet werden, um den offenen Fragen nach Problemen und Optimierungspotenzialen Rechnung zu tragen. Nachdem diese gesondert anhand der entsprechenden Fragestellung (nach Problemen *oder* Optimierungspotenzialen) kodiert worden sind, schienen zahlreiche Überschneidungen zwischen diesen Kategorien vorherrschend – dies führte zu der pragmatischen Überlegung der Zusammenfassung von Problemen und Optimierungspotenzialen, um ein

verdichtetes Bild zu erhalten. Daher gilt es im Rahmen der Ergebnisaufbereitung (Kap. 5) und Diskussion (Kap. 6) lediglich die Problemlagen (denen Optimierungspotenziale inhärent erscheinen) zu präsentieren und aus diesen wiederum (wenn gerechtfertigt) fallspezifische (oder u.U. auch fallübergreifende) Optimierungspotenziale abzuleiten.

Aufgrund des Erkenntnisinteresses sowie der vorhandenen Ressourcen für diese Forschungsarbeit scheinen *qualitative Interviews* vielversprechend – schlicht, um potenzielle Detailfragen nicht aus dem Auge zu verlieren bzw. ganz konkrete Strukturen oder Inhalte, die unter Umständen zu Kooperationsdifferenzen oder Ähnlichem zwischen den föderalen Ebenen führen könnten, berücksichtigen zu können. Dies bedingt allerdings auch die Notwendigkeit einer relativ *kleinen Fallauswahl*, die es im Folgenden gilt darzulegen. Hier werden zwei Bundesländer zu selektieren sein, wobei die wirtschaftliche Stellung sowie spezifische E-Government- (und OZG-)Aktivitäten ausschlaggebend für die Auswahl sein werden (siehe Kap. 2.3). So soll es möglich werden, für jeden der beiden Fälle spezifische Optimierungspotenziale darzulegen, wobei – wenn möglich – auch Optimierungspotenziale für den jeweilig anderen Fall herausgestellt werden. Dabei wird kein expliziter Vergleich der beiden Fälle anzustellen sein, sondern lediglich dort, wo nötig und möglich, auf Lernpotenziale verwiesen (vgl. Kap. 6). Außerdem werden nicht alle Kommunen in den beiden Fällen erfasst werden können – schlicht aufgrund ihrer Vielzahl und dem qualitativen Anspruch dieser Arbeit: daher wird jeweils eine Zufallsauswahl von Städten und Landkreisen vorgenommen, wobei webbasierte Tools („Superanton-Tools“) zum Einsatz kommen. Auf Basis der Mitgliederlisten der jeweiligen KSV wurden so Städte und Landkreise zufällig ausgewählt; wurden Absagen erteilt, wurde die Zufallsauswahl so lange ohne die „absagende Einheit“ wiederholt, bis sich entsprechende Interviewpartner gefunden haben.

Praktisch wurden die Interviews aufgrund der aktuell vorherrschenden Corona-Pandemie per Telefon durchgeführt. Der Erhebungszeitraum beschränkt sich dabei auf die Zeit zwischen dem 8. März und dem 1. April 2020. Dies scheint gerade im Kontext des rapiden technologischen Wandels wie auch der eng abgesteckten Umsetzungsfristen durch das OZG (bis Ende 2022) besonders wichtig zu berücksichtigen – schließlich können hier zahlreiche neue Entwicklungen jeglicher Art (technisch, organisatorisch etc.) für veränderte Erkenntnisse sorgen. Eine Übersicht der Interviewpartner findet sich in Anhang B. Der Ablauf der Interviews kann durch Anhang A (Leitfaden) nachvollzogen werden. Das Vorgehen bei der Kodierung der Interviews ist ebenso dem Anhang zu entnehmen (Anhang C u. D). So wird folgendes Kapitel (2.3) zunächst die notwendige Fallauswahl vornehmen, bevor die zentralen Rahmenbedingungen der kommunalen OZG-Umsetzung beschrieben werden (Kap. 3). Sodann folgt das für die FF 1 und 2 relevante Theorie-Kapitel (Kap. 4), wobei Kapitel 4.3 mit der auf die OZG-Umsetzung übertragenen Ableitung von Bedingungsfaktoren die Grundlage für die Analyse dieser beiden FF legen wird. Kapitel 5 stellt die Ergebnisse dann en détail vor, bevor im Rahmen des

sechsten Kapitels diese Ergebnisse eingeordnet und diskutiert werden sollen. Letzten Endes schließt ein Fazit mit einem kurzen Zukunftsausblick (Kap. 7) diese Arbeit ab.

### 2.3 Fallauswahl

In Folge des EGovG Bund 2013 verabschiedeten zahlreiche Bundesländer eigene, das Bundesgesetz modifizierende Landesgesetze. So stechen auf Landesebene vor allem Schleswig-Holstein (2009), der Freistaat Sachsen (2014), der Freistaat Bayern (2015) sowie das Land Baden-Württemberg (2015) hervor (vgl. Opiela 2019: 23), da diese die ersten Bundesländer mit eigenen EGovG darstellen – viele andere führten solche Gesetze erst zwischen 2016 und 2019 ein (ebd.). Interessant erscheint hier wohl Schleswig-Holstein, das bereits 2009 ein eigenes EGovG verankerte (ebd.; Landesportal Schleswig-Holstein o.J.), also ganze vier Jahre vor dem Bundesgesetz. Doch der gemeinhin herrschenden Rechtshierarchie entsprechend, muss dieses Gesetz auch an das 2013 neu verabschiedete Bundesgesetz angepasst werden. Dementsprechend kann Schleswig-Holstein einerseits potenziell als (legislativer) Vorreiter gelten, andererseits stellt es dadurch zugleich einen Sonderfall dar, da kein neues Gesetz, sondern „nur“ ein bestehendes Gesetz modifiziert respektive aktualisiert werden musste. Betrachtet man die anderen legislativ relativ früh aktiv gewordenen Länder, sticht wiederum vor allem der *Freistaat Bayern* hervor. Im Herbst 2018 führte die bayerische Regierung unter Ministerpräsident Söder (aktuelle Koalition aus CSU und Freien Wählern) als erstes Bundesland ein eigenes Ministerium für Digitalisierung (Bayerisches Staatsministerium für Digitales; StMD) ein – fortan führte die junge Politikerin Gerlach dieses Querschnittsthema in Bayern an und lässt damit die Vermutung nahe liegen, dass verstärkt Aktivitäten im Bereich der Digitalisierung und somit auch im Bereich des E-Government bzw. OZG fokussiert werden; vor allem Letzteres wird von der bayerischen Regierungsriege immer wieder betont (etwa StMD o.J. (a): 3).

Auch für den vorliegenden Kontext scheint Bayern (BY) vielversprechend: bereits ein Jahr vor einem eigenen bayerischen EGovG (2015) schloss die bayerische Landesregierung einen in der öffentlichen Debatte oft geforderten *E-Government-Pakt* zwischen Land und Kommunen – um genauer zu sein: zwischen dem Freistaat BY (vertreten durch IT-Beauftragten der bayerischen Regierung) und den Kommunalen Spitzenverbänden (KSV)<sup>2</sup> (vgl. Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (StMFH 2014)). Da es im vorliegenden Kontext genau um das geht, was durch diese Vereinbarung geregelt worden ist, scheint BY als ein prädestiniertes Beispiel für die Beziehungen zwischen Kommunal- und Landesebene - schließlich

---

<sup>2</sup> Im Freistaat Bayern (BY) existieren vier KSV: Bayerischer Gemeindetag, Bayerischer Städtetag, Bayerischer Landkreistag sowie der Bayerische Bezirktetag. BY stellt somit in diesem Kontext einen Sonderfall dar, da in allen anderen Bundesländern keine Bezirksstruktur existiert. Aus Vergleichsgründen wird die Bezirksebene daher zu vernachlässigen sein.



kann die frühe Etablierung eines solchen Paktes als Initiierung weiterer (und wohl vertiefter) E-Government-Aktivitäten über die föderalen Ebenen hinweg interpretiert werden. Der bayerische E-Government-Pakt postuliert offenkundig Gegenteiliges zu den Erkenntnissen der eingangs angeführten Bearing-Point-Studie (Bock 2019), da Letztere die Vernachlässigung der kommunalen Ebene im OZG-Umsetzungsprozess anmahnt und der Pakt eben die Integration der kommunalen Ebene als notwendig und gegeben postuliert. Dies kristallisiert vor dem Hintergrund des vorliegenden Forschungsinteresses vor allem BY als interessanten Fall heraus. Beispielsweise könnte auch Baden-Württemberg einen solchen Pakt vorweisen, allerdings ist dieser erst Anfang 2019 verabschiedet worden (Baden-Württemberg 2019) und kann somit nicht den zeitlichen „Vorlauf“ aufweisen.

Um der Beantwortung der Forschungsfragen möglichst breit und treffend nachkommen zu können, werden zwei in gewissem Maße zueinander in Kontrast stehende Fälle (Bundesländer) auszuwählen sein. Einerseits scheint der Freistaat Bayern (BY) erhöhte Aufmerksamkeit im E-Government zu genießen – unter anderem, weil BY auch eine besonders schnelle Umsetzung postuliert (bspw. Klein 2019; Geiger 2019; vertiefend vgl. Kap. 3.4) – und andererseits scheint eine Vergleichsgröße nicht nur brauchbar, sondern sehr zielführend, um die Bemühungen in BY erstens annähernd bewerten und einordnen zu können und zweitens um dem Aspekt der relativ heterogenen Rahmenbedingungen in verschiedenen Bundesländern, vor allem ressourcentechnisch, nachzukommen. Durch einen Vergleich Bayerns mit einem ökonomisch „schwächerem“ Bundesland sollen also potenzielle Optimierungspotenziale für Bayern, aber vor allem auch für andere – etwa wirtschafts- oder bevölkerungsärmere Länder – generiert werden. Da Bayern wirtschaftlich zu den stärksten Bundesländern zählt (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2020) und im Bereich E-Government allgemein der Ressourcenaspekt nicht vernachlässigt werden sollte, scheint es naheliegend ein Kontrastbeispiel auszuwählen, um so Unterschiede in der Integration der Kommunen auf Landesebene sowie in der Bewertung des Föderalismus zwischen ökonomisch „starken“ und ökonomisch „schwachen“ Bundesländern zu erfassen.

Die drei wirtschaftsschwächsten Bundesländer – zumindest am BIP pro Kopf (2019) bewertet – sind Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg (vgl. ebd.). Der Freistaat BY belegt hier einen der oberen drei Plätze (ebd.). Betrachtet man nun etwa Sachsen-Anhalt näher, so fällt zunächst auf, dass ein EGovG im Vergleich zu anderen Ländern und vor allem im Vergleich zu BY relativ spät eingeführt wurde: erst Mitte 2019 wurde es in Sachsen-Anhalt verabschiedet, in BY dagegen schon vier Jahre früher im Jahre 2015 (vgl. Opiela 2019: 23). Im Deutschland-Index der Digitalisierung 2019 fällt dabei außerdem auf, dass Sachsen-Anhalt auch im ostdeutschen Bundesländervergleich recht spät legislativ tätig wurde (ebd.) – Mecklenburg-Vorpommern verabschiedete 2016 ein eigenes EGovG, Brandenburg im Jahre 2018. Hinzu kommt, dass die Studie die Länder, aber auch die Kommunen der jeweiligen Länder

bezüglich der Digitalisierung vergleichend einordnet. Hierbei wird deutlich, dass Mecklenburg-Vorpommern als Kontrastbeispiel zu BY prädestiniert erscheint: während BY bei den Änderungen zwischen 2017 bis 2019 auf Kommunalebene eher im unteren Bereich bzw. „höchstens“ im Mittelfeld liegt, wird Mecklenburg-Vorpommern (MV) am oberen Ende des Index eingeordnet (ebd.: 31); das heißt, dass auf kommunaler Ebene in MV wohl einige „Änderungen“ zwischen 2017 und 2019 erzielt worden sind. In BY dagegen scheinen diese Änderungen im selben Zeitabschnitt nicht so umfassend (ebd.). Besonders interessant erscheint dann ein Blick auf den Index-Stand von 2017 im Vergleich zu 2019: 2017 wurde Bayern in diesem Index („Digitale Kommune“) eindeutig im oberen Drittel eingeordnet, während MV ebenso eindeutig dem unteren Drittel zugeordnet werden konnte; im Jahre 2019 nähern sich die beiden Bundesländer aneinander an und befinden sich auf recht ähnlichen Niveaus (vgl. ebd.). Während BY also 2017 noch einen hohen Index der digitalen Kommunen erreichen konnte, scheint dies zwei Jahre später weniger stark ausgeprägt, was offensichtlich mit dem geringen Indexwert bezüglich der Änderungen zwischen 2017 und 2019 einhergehen dürfte.

Insofern scheint die Fallauswahl dieser beiden Bundesländer deshalb für das vorliegende Forschungsinteresse prädestiniert, weil einerseits BY wohl (seit Inkrafttreten des OZG) grundsätzlich einen höheren Indexwert bei der kommunalen Umsetzung von digitalen Verwaltungsleistungen vorzuweisen weiß, andererseits aber MV mit einem grundsätzlich relativ niedrigeren Indexwert relativ viele bzw. weitreichende Änderungen zwischen 2017 und 2019 vorzuweisen wusste – schließlich deutet der Indexwert im Jahre 2019 eine nahezu angegliche Situation zwischen beiden Fällen an (vgl. ebd.). Da MV zu dieser bayerischen „Entwicklungslinie“ eindeutig einen Kontrast darstellt, dürfte diese Fallauswahl erkenntnisversprechend sein. Durch eine implizite Gegenüberstellung dieser beiden Fallbeispiele (Kap. 6) soll versucht werden, etwaige Differenzen in der Integration der kommunalen Ebene zu erfassen sowie darauf aufbauend potenzielle Optimierungspotenziale für jeden der Fälle zu generieren.

### **3 Rahmenbedingungen und Ausgangssituationen**

Dieses Kapitel soll eine (deskriptive) Fortführung der Einleitung bieten, indem der vorliegende Themenkomplex vertiefend vorgestellt wird. Dazu zählt zunächst auch, den Begriff *E-Government* als Rahmen des OZG (Kap. 3.1) sowie die föderalen Strukturen Deutschlands zu erfassen, wobei für die vorliegende Arbeit die Stellung der Kommunen zentral erscheint (Kap. 3.2). Sodann scheint ein vertiefender Blick in die gesetzlichen Rahmenbedingungen (v.a. E-GovG Bund 2013 und OZG 2017) notwendig (Kap. 3.3), bevor die Ausgangssituationen in den beiden ausgewählten Fällen BY und MV von Interesse sein werden (Kap. 3.4 u. 3.5). Infolge dessen werden die für die Forschungsfragen 1 und 2 relevanten Theorie-Konstrukte vorzustellen sein

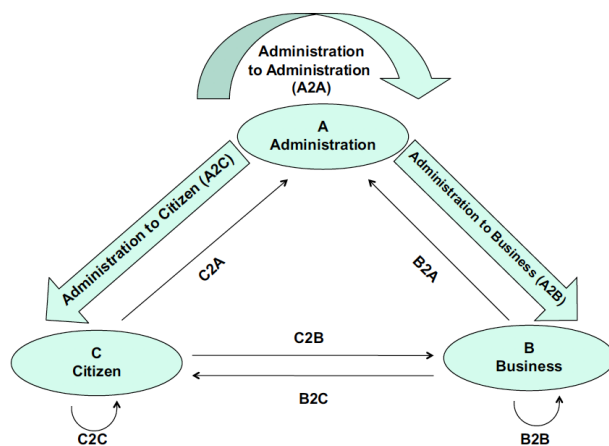
(Kap. 4), aus denen dann adäquate Bedingungsfaktoren für eine effiziente und einheitliche OZG-Umsetzung abgeleitet werden (Kap. 4.3).

### 3.1 E-Government: Was ist das?

Zur Einordnung des OZG scheint eine kurze Behandlung der Definition von *E-Government* hilfreich. Schließlich ist – ähnlich wie wir beim Begriff des *Föderalismus* noch sehen werden – auch hier eine stark ausgeprägte Interdisziplinarität des Forschungsgegenstandes zu konstatieren: von der *Betriebswirtschaftslehre*, die E-Government primär als Teilbereich von E-Business versteht, über die *Verwaltungsinformatik* (technischer Fokus) und die *Verwaltungswissenschaft* (Potenziale im Rahmen des „New Public Management“ (NPM)) bis hin zur *Kommunikationswissenschaft*, die E-Government primär als „neuartiges Interaktionskonzept zwischen Verwaltung und Bürger“ (Wirtz/Piehler 2010: 6) betrachtet. Beispielsweise definierte Heeks 2006 E-Government sehr vereinfachend als „all use of information technology in the public sector“ (ebd.: 7). Von Lucke und Reinermann definierten 2002, dass E-Government als „die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken [IKT] über elektronische Medien“ zu verstehen sei (ebd.). Doch diese beiden – und einige weitere Definitionsansätze, die Wirtz und Piehler (ebd.) tabellarisch zusammengefasst haben – haben die Gemeinsamkeit, dass sie lediglich auf den Staat und die Verwaltung als vorherrschende E-Government-Sphären abheben. Doch wie Wirtz und Piehler (ebd.) im Jahre 2010 zurecht anmerken, „weist [E-Government] auch für Bürger und Unternehmen eine besondere Bedeutung auf“ (ebd.: 8). Für die Bürger deshalb, weil sie durchaus Interesse daran haben sollten, Behördeninteraktionen zeitlich wie räumlich flexibel zu gestalten und für Unternehmen aus dem Grund, dass eine effiziente und allzeit erreichbare (weil räumlich wie zeitlich durch IKT entkoppelte) staatliche Verwaltung einen (positiven) Standortfaktor darstellt (vgl. ebd.: 8f.). Demnach kann Abbildung 2 angeführt werden, die einen Überblick über die im E-Government zentralen Sphären bietet.

Wie Abbildung 2 skizziert, geht es im E-Government im Kern um die Austauschbeziehungen zwischen der Verwaltung (Administration) und den Bürgern (Citizen) sowie den Unternehmen (Business). So kann laut Wirtz und Piehler (ebd.: 8) folgende Definition von E-Government konstatiert werden: „*Unter dem Begriff Electronic Government wird die elektronische Abwicklung von Verwaltungs- und Demokratieprozessen im Rahmen staatlicher Aktivitäten mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien verstanden, um öffentliche Aufgaben effizient und effektiv zu unterstützen.*“ (ebd.: 8). Dieser Definitionsansatz kommt nun dem aus dem NPM erwachsenden Zielaspekt der *Effizienz* nach und impliziert ebenso durch Einbezug von „Demokratieprozessen“ wie auch „Verwaltungsprozessen“, dass sowohl Bürger (primär erweiterte *demokratische* Partizipationsoptionen) als auch Unternehmen (primär effizientere

Abbildung 2: E-Government-Framework - Sphären und Akteure



Quelle: Meier 2009: 4.

Verwaltungsprozesse) eine bedeutende Rolle für E-Government im Allgemeinen spielen. Allerdings ist auch diese Definition nicht als trennscharf zu charakterisieren: Was ist demnach denn konkret der Unterschied zwischen E-Government und „E-Demokratie“ oder „E-Administration“? Letzteres könnte (auf Basis obiger Definition) intuitiv gesprochen als Synonym zu „E-Government“ verstanden werden – inwiefern dies zutrifft, klären die folgenden Ausführungen.

Andreas Meier (2009: 3ff.) beschäftigte sich ausgiebig mit der Abgrenzung des Konzepts „E-Government“ gegenüber (teilweise verwandten) weiteren (Sub-)Kategorien. Letzteres spricht beispielsweise Begrifflichkeiten wie „E-Administration“, „E-Demokratie“, „E-Justice“ oder auch „E-Health“ an (vgl. ebd.: 6). Die beiden Letzteren ordnet Meier (ebd.: 10) als „Advanced E-Government Services“ ein; die beiden Ersteren dagegen als „Basic E-Government-Services“, da sie E-Government-Angebote im engeren Sinne darstellen (ebd.) – aus Gründen des vorliegenden Erkenntnisinteresses wird sich im Folgenden auf die „Basic Services“ zu konzentrieren sein. Demnach umfasst *E-Government* zunächst einmal die beiden Subkategorien der *E-Administration* und der *E-Demokratie* (ebd.). E-Administration umfasst dabei all diejenigen „Anwendungen [...], die im Zusammenhang mit der Verwaltung des Staates eingesetzt werden“ (ebd.: 11) und fokussiert damit im Kern auf die Veränderung von Verwaltungsprozessen unter dem Gesichtspunkt der Effizienz (vgl. ebd.); E-Demokratie dagegen meint lediglich die Förderung politischer Partizipation mit Hilfe moderner IKT, wobei in der politischen Debatte wohl die Begrifflichkeit des „E-Voting“ heraussticht (ebd.). Letzteres bedeutet „die Durchführung einer Wahl mittels Wahlcomputern in Wahllokalen oder durch internetbasierte Plattformen“ (ebd.).

Im vorliegenden Kontext geht es – wie bereits in Kapitel 1 zu Genüge dargelegt – *nicht* um neue Partizipationsoptionen von Bürgern (oder auch Unternehmen), sondern vielmehr um die effiziente und einheitliche Ausgestaltung der föderalen E-Government-Architektur aus Sicht der Kommunalebene. Insofern wird die vorliegende Arbeit die eben dargelegte Subkategorie

*E-Demokratie nicht berücksichtigen, sondern einen Fokus auf den Themenkomplex E-Administration legen. Schließlich geht es hier um die Ausgestaltung der Interaktionen von Kommunalverwaltungen gegenüber übergeordneten politischen bzw. föderalen Ebenen, wobei die Eingrenzung von E-Government auf E-Administration lediglich einen forschungspraktischen Charakter besitzt. Insofern scheint letztlich auch die Vernachlässigung der von Meier (ebd.: 10f.) als „Advanced E-Government-Services“ eingeordneten Anwendungsgebiete als gerechtfertigt. Hinzu kommt, dass Meier (ebd.: 11) selbst anerkennt, dass Letztere „keine Kernapplikationen des E-Governments“ (ebd.) darstellen. Dies untergräbt allerdings nicht deren Daseinsberechtigung bzw. zukünftige potenzielle Relevanz.*

Somit kann am Ende dieses Subkapitels folgende Definition von „E-Government“ bzw. im engeren Sinne „E-Administration“ konstatiert werden: in Anlehnung an die Definition nach Meyer und Heidner (2008) *„bezeichnet [E-Government] den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien in öffentlichen Verwaltungen in Verbindung mit organisatorischen Änderungen und neuen Fähigkeiten, um öffentliche Dienste [und demokratische Prozesse] zu verbessern und die Gestaltung und Durchführung staatlicher Politik zu erleichtern.“* (vgl. Wirtz/Piehler 2010: 7). Um Missverständnisse zu vermeiden, wurde der Terminus „demokratische Prozesse“ aus der von Meyer und Heidner zitierten Definition (ebd.) *ausgeklammert*, da dies eine Verbindung zum eben abgegrenzten Begriff der „E-Demokratie“ suggerieren könnte. Allerdings ist (theoretisch) durchaus denkbar, dass etwa interne Modernisierungsaktivitäten von Verwaltungen dazu führen, dass bestimmte Verwaltungsprozesse transparenter werden – insofern könnte E-Government bzw. E-Administration sicherlich auch zur Verbesserung demokratischer Prozesse beitragen. Aus forschungspraktischen Gründen allerdings scheint der Fokus auf die Bereitstellung öffentlicher Dienste – wie auch vom OZG postuliert – sinnvoll.

### 3.2 Strukturelle Rahmenbedingungen: Stellung der Kommunen im Föderalismus

Grundsätzlich ist unter *Föderalismus* ein „politisches Grundprinzip, demzufolge sich Einzelstaaten unter Wahrung ihrer Staatlichkeit zu einem Bund zusammenschließen (lat. foedus = der Bund)“ (Bogumil/Jann 2009: 76) zu verstehen. Dem deutschen Bundesstaat liegt eine bestimmte Art von Föderalismus zugrunde: ein Föderalismus, der durch *Kooperation* geprägt ist und somit auf die Zusammenarbeit der Gliedstaaten mit dem Bund (oder auch zwischen den Gliedstaaten) angewiesen ist. Zentrales Ziel ist dabei, die Aufgaben zwischen den Ebenen so zu verteilen, „dass sie auf der Ebene gelöst werden, auf der es am besten möglich ist“ (ebd.). Wie wir in Kapitel 4.1 noch sehen werden, kann „kooperativer Föderalismus“ unter anderem dadurch definiert werden, als dass hierunter ausschließlich *freiwillige* Formen der Kooperation verstanden werden (vgl. Kropp 2010: 12). In diesem Kapitel jedoch interessiert vor allem die aktuell feststellbare Ausgestaltung der konkreten föderalen Strukturen im deutschen

Bundesstaat, wobei vor allem auf die Rolle der Kommunalebene als in dieser Arbeit zentrale Untersuchungseinheit eingegangen werden soll. Daher sind auch die Entwicklungslinien der deutschen Föderalstrukturen, die beispielsweise durch die Föderalismusreformen I (2006) und II (2009)<sup>3</sup> verändert worden sind, im vorliegenden Kontext vernachlässigbar.

Der kooperative Charakter des deutschen Föderalismus ist bereits an der Aufgabenverteilung erkennbar: so ist etwa der Bund für den Großteil der Legislative (im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung gemeinsam mit den Ländern) verantwortlich, während die Länder primär die Verantwortung für die Verwaltung tragen (vgl. Sturm 2015). Eine prägnante „Ausnahme“ stellt beispielsweise die *Bundesagentur für Arbeit* dar, die sowohl von den Kommunen (als verfassungsrechtlicher Teil der Länder) als auch vom Bund verwaltet wird – hier liegt also eine „Mischverwaltung“ vor (ebd.; siehe auch Artikel 91e (1) GG). Des Weiteren sind die Länder grundsätzlich über das Bundesorgan des *Bundesrats* an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes beteiligt und haben außerdem auch ein Mitspracherecht „in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (vgl. Art. 50 GG). Doch diese Mitwirkung besitzen die Länder lediglich im Rahmen solcher Gesetze, die den zustimmungspflichtigen Gesetzen de jure zugeordnet werden müssen: demnach kann zwischen *konkurrierender* – hier sind sowohl Bund als auch Länder beteiligt – und *ausschließlicher* Gesetzgebung (Zuständigkeit beim Bund) unterschieden werden. Letzteres obliegt ausschließlich dem Bund, wobei das Grundgesetz mit Artikel 73 recht konkret regelt, welche Politikfelder dazu zählen (vgl. Artikel 73 GG; siehe auch Sturm 2015). Der Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung wird ebenso konkret durch Artikel 74 GG geregelt (vgl. ebd.). Dabei scheint letztlich nennenswert, dass diese Strukturen durchaus veränderbar sind – etwa im Gegensatz zur (grundsätzlichen) föderalen Gliederung Deutschlands, die durch Artikel 20 GG in Kombination mit der sog. „Ewigkeitsklausel“ aus Artikel 79 (3) GG als unveränderbar erscheint. Letzteres schmälert jedoch nicht die Sinnhaftigkeit der Hinterfragung föderaler Problemlösungsfähigkeit bzw. Effizienz.

Doch welche Rolle spielen nun die *Kommunen*, konkreter die *Kommunalverwaltungen* in diesem föderalen System der Aufgabenteilung? Der Begriff „Kommune“ bedeutet wörtlich übersetzt zunächst einmal „Gemeinde“ (Bogumil/Jann 2009: 103), wobei dazu auch kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte oder auch Landkreise zählen (ebd.). Diese Kommunaleinheiten stellen Körperschaften des öffentlichen Rechts dar und sind „Träger der grundgesetzlich garantierten *kommunalen Selbstverwaltung*“ (vgl. ebd., Hervorh. A.W.; vgl. auch Art. 28 (2) GG). Durch letzteres stellen sie im deutschen *Verwaltungsaufbau* eine eigene Ebene dar (ebd.). Dies bedeutet allerdings nicht, dass Kommunen auch staatsrechtlich als dritte Ebene einzuordnen sind, denn staatsrechtlich gesehen sind sie Teil der Länder und besitzen somit

---

<sup>3</sup> Eine detaillierte Beschäftigung mit den Inhalten, Änderungen und Auswirkungen dieser Reformen, siehe beispielsweise Bogumil/Jann 2009: 83ff.; Geske 2008: 117ff.; Sturm 2015: 275ff., 305ff. uvm.

auch keine eigene staatliche Hoheitsmacht. Aus empirisch-analytischen Gründen jedoch wird die vorliegende Arbeit dem Verständnis der Kommunalebene kein staatsrechtliches Verständnis zugrunde legen, sondern es bewusst um die Ebene der Kommunen erweitern (vgl. Kap. 1.2; vgl. auch Benz 1985: 7). Da die Kommunen also staatsrechtlich Teil der Länder sind, besitzen die Länder auch jeweils die Aufsicht im fachlichen wie im rechtlichen Sinne – praktisch übernehmen beispielsweise Bezirksregierungen (in Bayern etwa Unterfranken als Bezirk), Landkreise oder auch das (Landes-)Innenministerium diese Aufsichtsfunktionen (vgl. Bogumil/Jann 2009: 104).

Resultierend aus der grundgesetzlich verankerten *kommunalen Selbstverwaltung* kommen den Kommunen vielfältige Aufgaben zu: einerseits haben sie sog. „Selbstverwaltungsangelegenheiten“ (ebd.) zu erfüllen, andererseits sehen sie sich auch mit sog. „Auftragsangelegenheiten“ (Art. 83ff. GG) konfrontiert, die sie als untere (vollziehende) Verwaltungsinstanz von Bund und Land als „Auftrag“ erhalten (ebd.). Zu letzterem zählt etwa das Melderecht, Zivilschutz oder das Ordnungsrecht, woraus beispielsweise Aufgaben wie das Meldewesen, die Kraftfahrzeugzulassung, die Schulaufsicht oder das Gewerberecht resultieren (ebd.). Im Gegensatz zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten besitzen Kommunen hier keinerlei Spielräume – „insbesondere bei den Auftragsangelegenheiten nach Bundesrecht besteht ein umfassendes Weisungsrecht“ (ebd.). Die Zuständigkeit zur Durchsetzung der Auftragsangelegenheiten obliegt in der Regel dem (hauptamtlichen) Verwaltungschef, also etwa dem jeweiligen Bürgermeister oder Landrat (ebd.). Bei den Selbstverwaltungsangelegenheiten muss zwischen *freiwilligen* und *plichtgemäßen* Aufgaben unterschieden werden: Beispiele für *freiwillige* Aufgaben der Kommunen sind etwa die Einrichtung und Unterhaltung von Grünanlagen, Museen, Sportstätten oder auch Schwimmbädern, wobei auch die Förderung von Vereinen sowie die Wirtschaftsförderung im Allgemeinen und auch Städtepartnerschaften dazu zählen (vgl. ebd.). An dieser Stelle könnte auch das OZG genannt werden, da es keine explizite Pflicht für die Kommunen postuliert (dazu mehr in Kap. 3.3). Zu den *Pflichtaufgaben* zählt beispielsweise die Unterhaltung von Kindergärten, Volkshochschulen oder auch Gemeindestraßen sowie weiterhin die Förderung von Wohnungsbau, die Abfallbeseitigung, Schulverwaltung, Jugend- und Sozialhilfe und so fort (vgl. ebd.). Ein erster, aber durchaus nicht unbedeutender Unterschied bei diesen Selbstverwaltungsaufgaben im Vergleich zu den Auftragsangelegenheiten ist, dass hier nicht der hauptamtliche Verwaltungschef zuständig ist, sondern die in welcher Form auch immer auftretende Kommunal- bzw. Gemeindevertretung (ebd.: 105).

Weiterhin scheinen im Rahmen der Selbstverwaltungsaufgaben die *freiwilligen* Aufgaben den Kommunen den größten Handlungsspielraum zu überlassen: hier können sie auch eigene Ziele setzen, wie Bogumil und Jann (ebd.) konstatieren. Empirisch lässt sich diesbezüglich jedoch auch feststellen, dass der Umfang dieser Aufgaben verringert worden ist, etwa „durch die Verengung des kommunalen Finanzrahmens und rechtliche Vorgaben der EU, des Bundes

und der Länder unter dem Postulat der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (ebd.). Letzteres scheint erklärungsbedürftig: das „Postulat der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (ebd.) stellt ein erklärtes Handlungsziel der Bundesregierung seit der Wiedervereinigung Deutschlands (1990) dar und zielt darauf ab, die Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland bzw. in Deutschland gleichwertig zu gestalten. Dies wurde auf Bundesebene auch gesetzlich verankert: So postuliert das Raumordnungsgesetz (ROG) als einen von vielen Grundsätzen, dass „im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen [...] ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben“ (vgl. ROG §2 Abs. 2 Satz 1) sind. Im Gegensatz zu den freiwilligen Aufgaben besitzen die Kommunen bei den Pflichtaufgaben weniger Handlungsspielraum, da letztere „durch Bundes- und Landesgesetze vorgeschrieben“ (Bogumil/Jann 2009: 105) sind.

Doch aus der ihnen garantierten kommunalen Selbstverwaltung können die Kommunen weiterhin einen großen Spielraum erschließen, etwa indem sie in diesem Rahmen befugt erscheinen, eigene *Kommunalverfassungen* zu schaffen (vgl. ebd.: 106). Dabei können verschiedene in Deutschland vorherrschende Typen von Kommunalverfassungen unterschieden werden, wobei primär das zentrale Unterscheidungsmerkmal die Kompetenzverteilung zwischen Verwaltungschef und Kommunalvertretung darstellt (vgl. ebd.): so kann zwischen der nord- und der süddeutschen Ratsverfassung unterschieden werden sowie außerdem auch die Typen der „rheinischen Bürgermeisterverfassung“ und der „unechten Magistratsverfassung“ (ebd.). Insgesamt war seit Beginn der 1990er-Jahre ein Trend hin zum *süddeutschen* Typus der Kommunalverfassung zu beobachten, so Bogumil und Jann (ebd.) – die Ansicht, dass dieser Typ den anderen überlegen sei, hält empirischen Prüfungen bis dato jedoch nicht stand (ebd.: 107). So ist die breitere Vertretung der süddeutschen Kommunalverfassung wohl primär auf die Direktwahl des Bürgermeisters zurückzuführen (ebd.). Eine generelle Tendenz hin zur Anerkennung direktdemokratischer Elemente – zumindest auf kommunaler Ebene – stützte diese Entwicklung (ebd.). Welche Typen nun konkret bestehen, wie diese differenziert werden können und inwiefern sich diese zwischen den einzelnen Gliedstaaten unterscheiden, haben Bogumil und Jann (ebd.: 108ff.) bereits aufgearbeitet – für den vorliegenden Kontext scheint dies nicht so relevant, als dass solch eine Typologie Eingang finden müsste.

Es sei lediglich darauf verwiesen – auch wenn es nicht zentral erscheint – dass die hier im Fokus stehenden Länder BY und MV durchaus Unterschiede in der Ausprägung ihrer Kommunalverfassungen aufweisen, was vor allem die Stellung des Bürgermeisters und kommunaler Ratssysteme betrifft: so werden Bürgermeister und (kommunale) Räte in BY (in einer „verbundenen Wahl“) für fünf bis sechs Jahre gewählt, in MV dagegen der Bürgermeister (in einer „nicht-verbundenen Wahl“) für „sieben und mehr Jahre“ (vgl. ebd.: 110). Weiterhin hat ein mecklenburg-vorpommerischer Bürgermeister im Rat *kein Stimmrecht* und auch kein „automatisches Vorsitzrecht“, wohingegen ein bayerischer Bürgermeister sowohl den Vorsitz als



auch ein Stimmrecht im Rat besitzt (ebd.). Diese Differenzen scheinen hier lediglich deshalb von Interesse, weil die Themen rund um kommunale Digitalisierung oftmals „Chefsache“ sind, also vom Verwaltungschef wahrgenommen werden, wie eine Studie von Pricewaterhouse-Coopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in Kooperation mit der Universität Bonn gezeigt hat (vgl. PwC 2015: 31): demnach seien die Bürgermeister (in Städten) und die Landräte (in Landkreisen) in Deutschland zu circa 90 Prozent für die Digitalisierung ihrer Kommunen zuständig (ebd.). Da Mehrfachnennungen möglich waren, verwundert es nicht, dass beispielsweise auch 40 Prozent der Zuständigen in den Landkreisen in eigenen Stabsstellen beim Landrat organisiert sind (ebd.), wobei hier ein deutlicher Unterschied zur Organisation in Städten auffällig ist: lediglich 24 Prozent der Städte haben die Digitalisierung in die Zuständigkeit einer Stabsstelle beim Bürgermeister gelegt (vgl. ebd.).

### 3.3 Legislative Rahmenbedingungen: EGovG Bund (2013) u. OZG (2017)

Wie einleitend bereits angedeutet, sind in den letzten Jahren vor allem legislative Aktivitäten im Bereich des E-Government zu verzeichnen. Meilensteine hierbei sind im EGovG des Bundes (2013) und vor allem im (hier zentralen) Onlinezugangsgesetz (OZG 2017) zu sehen. Diese gilt es nun vertiefend vorzustellen, um den vom Bund vorgegebenen Rahmen im bundesdeutschen E-Government als eine für die Länder (und unter Umständen auch für die Kommunen) zentrale Vorgabe in der OZG-Umsetzung zu erfassen. Dabei liegt der Fokus der vorliegenden Arbeit vor allem auf dem OZG, weshalb das EGovG Bund nur kurz zu betrachten sein wird. Eingang sollte Letzteres deshalb finden, weil es als eine der zentralen legislativen Grundlagen gelten kann: schließlich sieht es den Abbau (bundes-)rechtlicher Hindernisse für die Verwaltungsdigitalisierung vor (s.u.). Die beiden darauffolgenden Kapitel (3.4 u. 3.5) konkretisieren dies dann für die hier zu untersuchenden Fälle.

Widmen wir uns also zunächst dem am 25. Juli 2013 erlassenen EGovG des Bundes (2013). Dieses findet sich in Artikel 1 des Gesetzes „zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften“ (BMI o.J. (a): 4f.). Hier ist bereits durch Paragraph 1 der *Geltungsbereich* geregelt, der sich auch auf die Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie „de[n] sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts“ (§ 1 EGovG Bund) erstreckt, „wenn sie Bundesrecht ausführen“ (ebd.). Hier sind also auch die Kommunen als der „Aufsicht des Landes unterstehende juristische Personen“ (ebd.) angesprochen. Paragraph 2 Absatz 1 verpflichtet sodann „jede Behörde“ – unabhängig auf welcher Ebene angesiedelt – „einen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente [...] zu eröffnen“ (§ 2 Abs. 1 EGovG) – wozu auch die Zulassung elektronischer Signaturen zählt (ebd.). Lediglich die Bundesebene ist darüber hinaus verpflichtet, einen De-Mail-Zugang zu eröffnen (§ 2 Abs. 2 EGovG). Der Begriff des „Zugangs“ wird –

wie der Name schon sagt – beim Onlinezugangsgesetz (OZG 2017) nochmals aufzugreifen sein. Insgesamt können folgende Kernpunkte dieses Gesetzes festgehalten werden: Grundsätze der elektronischen Aktenführung und des ersetzenden Scannens; Erleichterung bei der Erbringung elektronischer Nachweise sowie der elektronischen Bezahlung in Verwaltungsvorfahren; Open-Data-Regelungen sowie beispielsweise „Regelungen betreffend die Ersetzung der Schriftform durch andere technische Verfahren als die qualifizierte elektronische Signatur (qeS)“ (vgl. BMI o.J. (a): 4f.).

Insgesamt scheint dieses „Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften“ (ebd.) jedoch nicht zentral für diese Arbeit: es bleibt lediglich festzuhalten, dass der Bund hiermit den Verwaltungen aller föderalen Ebenen die rechtliche Grundlage geboten hat, Digitalisierungsbestrebungen zu fokussieren, indem beispielsweise rechtlich vorgeschriebene Schriftformerfordernisse durch dieses Bundesgesetz obsolet erscheinen sollten. Hierfür enthält es auch zahlreiche weitere, fachspezifische Änderungen zur Erleichterung der Einführung elektronischer Alternativen, deren Auflistung den Rahmen des Kapitels sprengen würde. Wichtig ist lediglich zu vernehmen, dass dieses Bundesgesetz die Digitalisierung der Verwaltungen im rechtlichen Sinne zu erleichtern versucht.

Viel entscheidender für die Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung sind die aus dem OZG (2017) hervorgehenden Bestimmungen und Umsetzungsverpflichtungen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass das OZG die (digitale) Umsetzung von 575 definierten Verwaltungsleistungen postuliert und eine konkrete Frist der Umsetzung setzt, nämlich bis Ende 2022. Das heißt, ab dem 1.1.2023 sollen demnach alle Verwaltungen aller föderalen Ebenen die 575 Verwaltungsleistungen digitalisiert haben. Bereits die ausformulierte Benennung dieses Gesetzes – „Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen“ – deutet an, dass dieses Gesetz die Perspektive auf den Bürger konzentriert bzw. auf die externe Kommunikation mit Gesellschaft und Wirtschaft fokussiert. Dieser Aspekt wird später noch Beachtung finden. An dieser Stelle stellt es lediglich einen konkreten Unterschied in den Zieldefinitionen zwischen EGovG (2013) und OZG (2017) dar. Schließlich fokussierte Ersteres darauf, die Digitalisierung der Verwaltung an sich zu erleichtern – auch wenn davon durchaus die Bürgerperspektive tangiert wird. Was postuliert das OZG nun inhaltlich?

Paragraph 1 fordert von Bund und Ländern die Etablierung von Verwaltungsportalen (§ 1 Abs. 1 OZG) sowie deren Verknüpfung miteinander (§ 1 Abs. 2 OZG). Dieser daraus (theoretisch) resultierende Portalverbund soll sicherstellen, dass Nutzer über alle (Bund- und Länder-)Portale hinweg einen „barriere- und medienbruchfreien Zugang zu elektronischen Verwaltungsleistungen“ erhalten (§ 3 Abs. 1 OZG) – hierfür sollen Nutzerkonten zur Identifizierung der Nutzer bereitgestellt werden (§ 3 Abs. 2 OZG). Sodann regelt Paragraph 4 die „elektronische Abwicklung von Verwaltungsvorfahren“: Für diese gibt der Bund, also konkret die Bundesregierung „im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung

des Bundesrates die Verwendung bestimmter IT-Komponenten nach § 2 Absatz 6 verbindlich“ (§ 4 Abs. 1 S.1 OZG) vor. Demnach können die Länder also auch nicht über den Bundesrat bei der Bereitstellung dieser IT-Komponenten mitwirken; sie können aber „von den in der Rechtsverordnung getroffenen Regelungen durch Landesrecht abweichen, *soweit sie [...] geeignete IT-Komponenten bereitstellen*“ (§ 4 Abs. 1 S. 3 OZG; Hervorh. A.W.). Zudem sind die Länder dazu „verpflichtet, technische und organisatorische Voraussetzungen für den Einsatz der nach Absatz 1 vorgegebenen Verfahren sicherzustellen“ (§ 4 Abs. 2 OZG). Konkret regelt Paragraph 2 Absatz 6, dass solche IT-Komponenten beispielsweise in Basisdiensten, Standards oder Schnittstellen (etwa zur Anbindung von Länderportalen) zu sehen sind. So bleibt bereits an dieser Stelle festzuhalten, dass das OZG nicht ausschließlich den Bund zur Standardsetzung oder Bereitstellung von Basisdiensten verpflichtet, sondern den Ländern Spielraum zur Etablierung solcher Standards offen lässt. Bezüglich der IT-Sicherheit, die Paragraph 5 zu regeln beabsichtigt, lässt sich dieser Spielraum auf Länderseite nicht konstatieren: hierfür scheint das BMI zuständig, wobei die Länder lediglich durch die Schaffung technischer und organisatorischer Voraussetzungen (entsprechend § 4 Abs. 2 OZG) zur Einhaltung dieser IT-Sicherheitsstandards verpflichtet sind (vgl. § 5 OZG). Ähnliches ist hinsichtlich der technischen Kommunikationsstandards zu vernehmen: auch hier scheint das BMI im Benehmen mit dem IT-Planungsrat zentral – und auch hier wird von der Bundesebene keine Zustimmung des Bundesrates für die Realisierung und Durchsetzung dieser Standards benötigt (§ 6 Abs. 1-3 OZG). Zudem ist die Einhaltung auch dieser Standards für „alle Stellen verbindlich, deren Verwaltungsleistungen über den Portalverbund angeboten werden“ (§ 6 Abs. 4 OZG). Da Paragraph 1 des OZG die Anbindung der eigenen Verwaltungsleistungen an den Portalverbund verpflichtend regelt, gilt also konsequenterweise auch die Einhaltung dieser Standards für alle Länder – zumindest spätestens ab dem 1.1.2023 (vgl. § 1 OZG). Zuletzt definieren die Paragraphen 7 und 8 zuständige Stellen für die Nutzerkonten (Registrierungsstellen, § 7 OZG) sowie die zur Datenverarbeitung geltenden Rechtsgrundlagen (§ 8 OZG).

Insgesamt kann also konstatiert werden, dass das OZG vor allem Verpflichtungen für Bund und Länder enthält. Die Kommunalebene wird in keinerlei Passage (verbindlich) angesprochen, was aufgrund der staatsrechtlichen Einordnung der Kommunen als Teil der Länder auch nicht unbedingt verwunderlich erscheinen muss. Eine konkrete Verpflichtung für die Kommunen ist aus diesem Gesetzestext somit nicht zu vernehmen, was durchaus auf Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 des Grundgesetzes zurückgeführt werden kann: demnach darf der Bund der Gemeindeebene keine Aufgaben übertragen (Art. 84 Abs. 1 S.7 GG). Weiterhin haben die Länder weder bei IT-Sicherheitsstandards noch bei technischen Kommunikationsstandards eine Möglichkeit der Einflussnahme – im Gegenteil: sie sind lediglich dazu verpflichtet, die technischen wie organisatorischen Voraussetzungen für die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren zu schaffen; die Standardsetzung (bezüglich IT-Sicherheit und

Kommunikation) obliegt somit dem Bund. Lediglich bei der Abwicklung von (konkreten) Verwaltungsverfahren können Länder eigene Wege durch Landesrecht gehen, wobei sie dann auch die entsprechenden IT-Komponenten etablieren müssen. Inwiefern in letzterem Fall die Finanzierung ausfällt, bleibt unklar.

Warum aber nimmt die vorliegende Arbeit nun die Kommunen in den Fokus, wenn ihr doch laut dem OZG (2017) gar keine Umsetzungsverpflichtung zukommt? Schließlich verpflichtet das Bundesgesetz die Kommunalebene in keiner Weise – was der Bund auch nicht dürfte (s.o.) – und somit scheint auch keine (zumindest rechtliche) Verpflichtung ableitbar. Diese Frage weist zahlreiche Dimensionen auf, die es nun gilt darzulegen: Zunächst einmal ist an dieser Stelle auf zahlreiche öffentliche bzw. behördliche Stellen hinzuweisen, die immer wieder die Umsetzungspflicht auch für die kommunale Ebene postulieren – auf Bundesebene vornehmlich das BMI oder der IT-PLR (BMI o.J. (b); IT-PLR o.J. (b)), auf bayerischer Landesebene beispielsweise das StMD (StMD o.J. (a): 3), wobei vor allem der in BY geschlossene E-Government-Pakt (StMFH 2014) oder in MV der Lenkungsausschuss (Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung in MV (MEID MV) 2019) die Integration der Kommunen als unabdingbar postulieren.

Des Weiteren ist diese Frage dadurch zu beantworten, dass das OZG (2017) selbst nicht als alleiniges zentrales Papier für den Umsetzungsprozess anzuführen ist. Vielmehr scheint hier der 2018 publizierte sogenannte „OZG-Umsetzungskatalog“ (Stocksmeier/Hunnius 2018) relevant, der (wie der Name schon sagt) die konkrete Umsetzung zu regeln verspricht. Dieser gibt an, welche Verwaltungsleistungen erstens überhaupt digital nutzbar sind (ebd.: 1ff.) und welche Verwaltungsleistungen „vom Anwendungsbereich des OZG erfasst“ (ebd.: 4ff.) und damit zu digitalisieren sind. Somit ordnet dieses Papier etwa 575 Verwaltungsleistungen in Themen- und Lebenslagenbereiche (Leistungen für Bürger; ebd.: 23ff.) bzw. Geschäftslagenbereiche (Leistungen für Unternehmen; ebd.: 133ff.) ein. Außerdem – und das scheint zentral für den vorliegenden Forschungskontext – regelt dieser Umsetzungskatalog auch, welche föderale Ebene welche Regelungs- und Vollzugskompetenzen inne hat. In Anlehnung an die („allgemeine“) LeiKa-Typisierung von Verwaltungsleistungen<sup>4</sup> ergibt sich damit folgende, in Abbildung 3 zusammengefasste Verteilung der *Vollzugskompetenzen*. Auf Letzterem liegt der Fokus der Arbeit, da es hier im Kern um die *kommunale Umsetzung*, also den *Vollzug* der OZG-Verwaltungsleistungen auf kommunaler Ebene geht. Und auch wenn die LeiKa-Typen nicht eindeutig so zuzuordnen sind, wie diese Abbildung zu suggerieren vermag (ebd.: 8) und auch nicht alle LeiKa-Leistungen gleich OZG-Leistungen sind (s.o.), so dürfte doch

---

<sup>4</sup> „LeiKa“ = „Leistungskatalog“ der öffentlichen Verwaltung; hier sind also *alle* Verwaltungsleistungen der öffentlichen Verwaltung katalogisiert. Lediglich ein Teil dieser Leistungen werden vom OZG erfasst und als zur Digitalisierung geeignet definiert (Stocksmeier/Hunnius 2018: 8f.). Einen Überblick über die Verteilung von Regelungs- und Vollzugskompetenzen zwischen den föderalen Ebenen bietet die Abbildung 3 aber allemal.

augenscheinlich auffallen, dass die Umsetzung, also die Vollzugskompetenzen zu einem guten Teil – nämlich bei den LeiKa-Typen 3 bis 5 und teilweise auch beim LeiKa-Typ 2 – in der Verantwortung der Kommunen liegen (vgl. Abb. 3). Während also der *Bund* einerseits für den größten Teil der Leistungen die *Regelungskompetenz* besitzt, liegt der *Vollzug* der Leistungen andererseits größtenteils auf *Landes- und bzw. oder Kommunalebene* (vgl. auch BMI o.J. (d)). So scheinen die ausschließlich von der Kommunalebene zu vollziehenden Leistungen laut BMI knapp 60 Prozent der Verwaltungsleistungen auszumachen (ebd.).

*Abbildung 3: LeiKa-Typisierung der Regelungs- u. Vollzugskompetenzen bei Verwaltungsleistungen*

LeiKa-Typ	Regelungskompetenz	Vollzugskompetenz
1	Bundesebene	Bund
2a	Bundesebene	Vollzug durch Landesebene
2b		Ausführungsvorschriften durch Landesebene, Vollzug durch kommunale Ebene
3a	Bundesebene (Abweichungsrecht)	Vollzug durch Landesebene
3b		Ausführungsvorschriften durch Landesebene, Vollzug durch kommunale Ebene
4a	Landesebene	Vollzug durch Landesebene
4b		Vollzug durch kommunale Ebene
5	Kommunale Ebene	Vollzug durch kommunale Ebene

Quelle: Stocksmeier/Hunnius 2018 (OZG-Umsetzungskatalog): 8.

Diese Ausführungen dürften gezeigt haben, wie relevant die Landes- und Kommunalebene im Prozess der OZG-Umsetzung sind. Daher soll dies hier genügen und lediglich einerseits den Fokus dieser Arbeit auf die Kommunalebene (als Teil der „staatlichen“ Landesebene) bekräftigen und andererseits auch dazu dienen, die gesetzlichen Rahmenbedingungen im deutschen föderalen System – die ja Kern dieses Kapitels sind – zu verdeutlichen. Natürlich haben verschiedene Kommunen aus verschiedenen Gründen auch selbst Interesse an der Umsetzung digitaler Verwaltungsleistungen, etwa schlicht aus eigenen Effizienzerwägungen oder aus Reputationsgründen. Das dürfte offenkundig erscheinen und bedarf wohl keiner weiteren Thematisierung. Im Folgenden gilt es nun die beiden Fallbeispiele näher vorzustellen, indem konkret auf deren Aktivitäten im Kontext von E-Government bzw. OZG eingegangen wird.

### 3.4 Ausgangssituation: E-Government- und OZG-Umsetzung in BY

Auch wenn sich diese Arbeit auf die Jahre nach Inkrafttreten des Onlinezugangsgesetzes (OZG) konzentriert, also auf die Zeit nach dem 18. August 2017 (vgl. OZG 2017: 1), sollten auch vorangegangenen Entwicklungen im E-Government berücksichtigt werden. Der Freistaat BY nämlich zeigte „schon“ vor 2017 legislative Willensbekundungen – ebenso wie das Land

Mecklenburg-Vorpommern (siehe Kap. 3.5) – weshalb diese auch hier Eingang finden sollen, schlicht, um die Entwicklungslinien bzw. legislativen „Rahmenbedingungen“ der jeweiligen E-Government-Aktivitäten chronologisch zu erfassen. Diese früheren legislativen Aktivitäten sind (in BY) unter anderem auf einen „Impuls“ durch das vom Bund 2013 verabschiedete EGovG zurückzuführen.

Legislativ führte BY Ende 2015, also knapp zwei Jahre nach dem EGovG des Bundes, ein eigenes bayerisches EGovG ein (BayEGovG 2015: 1). In Kraft getreten ist es am 30. Dezember 2015 (ebd.). Laut Strepp, dem Amtschef des StMD, kann der Freistaat „im Hinblick auf die digitale Infrastruktur auf beste Voraussetzungen aufbauen“ (Strepp o.J.) und so auch – wie häufig auch von bayerischen Politikern postuliert – „über die Ziele des Bundes hinausgehen und mehr Geschwindigkeit aufbauen“ (ebd.; vgl. etwa auch Klein 2019 oder NKR 2019 (a): 6). Inwiefern sich dies auf die Einheitlichkeit der OZG-Umsetzung über Ländergrenzen hinweg (also im gesamten Bundesgebiet) auswirkt, bleibt an dieser Stelle offen und wird auch im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht endgültig zu beantworten sein – schließlich zielt die Arbeit auf die Erfassung, Deskription und Bewertung der Rolle der Kommunen auf Landes- und eben nicht auf Bundesebene sowie der Rolle des (kooperativen) Föderalismus im OZG-Umsetzungsprozess. Nichtsdestotrotz kann dazu gesagt werden, dass dieser Punkt auch vom NKR (im Mai 2019) kritisiert worden ist (vgl. ebd.): Konkret richtete sich die Kritik daran, dass BY keine Federführung bei einem der zu bearbeitenden OZG-Themenfelder in der Bund-Länder-Zusammenarbeit übernahm – Bayerns Begründung: interessanterweise „Ressourcenmangel“ (vgl. ebd.). Nichtsdestotrotz erklärte sich Bayern inzwischen in der Bund-Länder-Zusammenarbeit im Rahmen der OZG-Umsetzung dazu bereit, die Federführung (gemeinsam mit dem BMI) für ein bis dahin noch nicht besetztes Themenfeld aufzunehmen, nämlich für das Themenfeld „Forschung und Förderung“ (NKR 2019 (b): 6). Daneben arbeitet BY mittlerweile auch an einigen anderen Themenfeldern mit (ebd.).

Der Inhalt des BayEGovG (2015) orientiert sich stark am EGovG des Bundes (2013). Für hiesigen Forschungskontext scheint dabei vor allem Artikel 8 interessant: so regelt Artikel 8 Absatz 1 Satz 3 beispielsweise die behördliche Zusammenarbeit, die im horizontalen Sinne stattfinden kann. Artikel 8 Absatz 2 dagegen nimmt die Landesebene in die „Verantwortung“: so „kann [der Freistaat BY] elektronische Verwaltungsinfrastrukturen zur behördenübergreifenden Nutzung bereitstellen (Basisdienste)“ (BayEGovG: Art. 8 Abs. 2). Auch regelt dieser Artikel in Absatz 3 Satz 1, dass Behörden zur Erfüllung der ihr durch Artikel 3 bis 6 (Elektron. Kommunikation/Identifizierung, elektron. Behördendienste, elektron. Zahlungsverkehr sowie elektron. Verwaltungsverfahren) zukommenden Aufgaben auch das Angebot des StMFH nutzen *können* (vgl. Art. 8 Abs. 3 S. 1 BayEGovG). Weiterhin regelt Absatz 4 des achten Artikels, dass die Landesregierung beispielsweise Einzelheiten zu Planung, Bereitstellung oder Nutzung elektronischer Verwaltungsinfrastrukturen der Behörden durch Rechtsverordnung festlegen

*kann*, wobei dies für die Kommunen (durch Satz 2 dieses Absatzes) nur dann gilt, wenn sie im Sinne des Absatz 1 Satz 3 (s.o.) zusammenarbeiten (vgl. Art. 8 Absatz 4 BayEGovG). Auffällig dürfte hier sein, dass die *Zusammenarbeit gesetzlich nicht verbindlich* erscheint, sondern lediglich *möglich* – erkennbar an der stetigen „kann“-Formulierung der genannten Artikel.

Neben diesen recht allgemeinen oder grundsätzlichen E-Government-Regelungen schlossen bzw. schrieben die bayerische Landesebene – vertreten durch den IT-Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung (damals Söder, aktuell Gerlach) – und die KSV bereits 2014 den sogenannten *E-Government-Pakt* fort, der die Zusammenarbeit zwischen Kommunal- und Landesebene konkretisierend regeln soll (StMFH 2014). Zuvor gab es bereits im Jahre 2002 einen solchen *E-Government-Pakt* in BY, der 2009 eine Anpassung erfuhr (Bayerischer Städtetag 2014: 10). Insofern ist auch die Fortschreibung 2014 als eine Anpassung zu sehen: infolge der vom Freistaat im März 2014 präsentierten Initiative „Montgelas 3.0 – Vom Blatt zum Byte“ wurde diese notwendig, so Stelzer vom Bayerischen Städtetag (ebd.). Diese Digitalisierungsinitiative beinhaltet übersichtlich gesprochen drei Säulen: erstens den Aufbau des sog. „BayernPortal“, ein zentrales E-Government-Portal in BY; zweitens den Erlass eines eigenen EGovG (so 2015 geschehen, s.o.) und schließlich drittens den erwähnten E-Government-Pakt fortzusetzen und anzupassen (vgl. ebd.). Doch inwiefern regelt der bayerische E-Government-Pakt nun inhaltlich die Interaktion bzw. Koordination von Kommunal- und Landesebene?

Nach einer einseitigen Präambel – was in Anbetracht der Gesamtseitenanzahl des Dokuments wohl nicht als „kurz“ zu beschreiben ist – werden Inhalte und Ziele im Rahmen eines zweiseitigen Umfangs definiert, bevor dann auf der vierten und letzten inhaltlichen Seite auf die (behördliche) Zusammenarbeit im bayerischen E-Government eingegangen wird (StMFH 2014). So „unterhält und nutzt [der Freistaat] verschiedene Basis- und Infrastrukturkomponenten“ (ebd.: 4), die „auch von den Kommunen mitgenutzt werden“ (ebd.) *können*. Des Weiteren verpflichtet sich die Landesebene die KSV dann („frühzeitig“, ebd.) in Projekte einzubeziehen, wenn „staatliche IT-Projekte Belange der Kommunen betreffen“ (ebd.). Wann dies konkret der Fall ist, wird nicht weiter definiert – somit muss vermutet werden, dass Kommunen dann in Projekte einbezogen werden, wenn es um die Planung, Einrichtung oder Umsetzung *kommunaler Verwaltungsleistungen* geht – diese definiert zumindest ansatzweise das 2017 verabschiedete OZG, zu dem gegen Ende dieses Kapitels noch einige Worte zu verlieren sind. Gleichzeitig postuliert der Pakt gegenseitige Informationspflichten zwischen den Ebenen und verlangt sowohl von Kommunal- als auch von Landesebene eine „konstruktive“ Mitwirkung „bei erforderlichen Anpassungen der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen von E-Government“ (vgl. ebd.). Interessant erscheint vor allem der letzte Absatz dieser vierten Seite: hier wird betont, dass ein entsprechendes (gemeinsames) Gremium eingerichtet werden soll (vgl. ebd.). Dieses besteht aus „entscheidungsbefugten Vertretern der vier kommunalen Spitzenverbände und dem IT-Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung“ (ebd.).

Unterstützend wirken hierbei „regelmäßige Besprechungen der Kommunalen Spitzenverbände mit Mitarbeitern des StMFH“ (ebd.). Zweck dieses Gremiums – dem am Rande bemerkt keine weitere konkretisierende Benennung in diesem Papier zukommt – ist einerseits die „Abstimmung der Haltung Bayerns im IT-Planungsrat des Bundes“ (ebd.) und andererseits die Bearbeitung der Projektliste, die sich im Anhang dieses Pakts befinden *soll* (Bayerischer Städtetag 2014: 10) – durch öffentliche Quellen ist diese Projektliste jedoch nicht auffindbar. Interessant wäre eine Einsicht in diese Liste deshalb, weil hier konkrete Projekte aufgeführt sind, die vom Land gemeinsam mit (einzelnen) Kommunen realisiert werden sollen – und zwar mit konkreten Umsetzungsfristen (vgl. ebd.). Für den vorliegenden Forschungskontext könnte diese Liste erweiterte Einblicke in die Interaktion von Kommunal- und Landesebene im Bereich des E-Government leisten, die Beschaffung war jedoch leider nicht möglich.

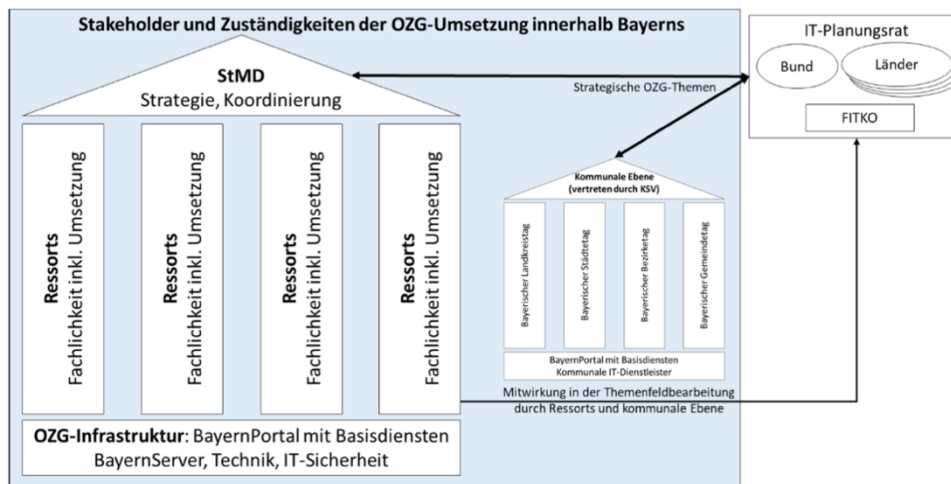
Dieser Pakt offenbart also den Willen der bayerischen Landesebene mit den Kommunen *gemeinsam* E-Government-Angebote umzusetzen. Außer der Bereitstellung von Basis- und Infrastrukturkomponenten durch die bayerische Staatsregierung für die Kommunen sowie der Betonung der gegenseitigen Informationserfordernisse zwischen den Ebenen ist aus diesem E-Government-Pakt jedoch nicht besonders viel Inhalt hinsichtlich der Interaktion der Ebenen herauszulesen. Vielmehr offenbart dieses Papier offene Fragen, die es im Laufe der vorliegenden Arbeit durch Interviews gilt zu kompensieren bzw. zu beantworten: Inwiefern die Kommunen nun auf Landesebene ihre Interessen einbringen, vertreten oder gar tatsächlich durchsetzen können, bleibt zunächst offen. Auch die Fragen, wie häufig bzw. regelmäßig die Ebenen im Bereich E-Government zusammentreffen, wie kooperativ oder kompetitiv hier die Orientierungen der Akteure (vor dem Hintergrund des *kooperativ* „ausgerichteten“ Föderalismus in Deutschland) ausgeprägt sind, ob überhaupt wechselseitig konkrete Ansprechpartner existieren oder auch welche informellen Beziehungen sich (in welchen Regelmäßigkeiten) entwickelt haben, bleiben vorerst unbeantwortet. Doch gerade diese Fragen scheinen relevant, um die föderale Berücksichtigung der Kommunen in der OZG-Umsetzung zu erfassen und zu bewerten – schließlich, und das wurde bisher wohl zu Genüge dargelegt, sind zahlreiche OZG-Leistungen von der Kommunalebene zu *vollziehen* (Kap. 3.3). Angesichts der heterogenen und vor allem zwischen Ost- und Westdeutschland stark differenzierenden finanziellen Situation der Kommunen (Geißler 2019), die durch die aktuelle Corona-Pandemie weitere Eindämmungen erfahren dürfte, scheint eine Unterstützung durch die Landesebene generell unabdingbar, um einerseits *effiziente*, andererseits aber auch entsprechend des bundesdeutschen Grundsatzes der gleichwertigen Lebensverhältnisse *einheitliche* E-Government-Angebote für Bürger und Wirtschaft zu etablieren. Inwiefern dies (in BY und in MV) aufgrund bestehender Koordinationsstrukturen realisiert werden kann, versucht die vorliegende Arbeit zu ergründen.

Zuletzt sei noch auf die bayerischen Entwicklungen im E-Government infolge der Verabschiedung des OZG (2017) einzugehen. Neben der grundlegenden Strategie „Montgelas 3.0 – Vom



Blatt zum Byte“ erarbeitete der Freistaat weiterhin den sog. „OZG-Masterplan“, mit dem die seit 2018 (im „neuen“ StMD) amtierende Staatsministerin Gerlach „strategische Leitlinien vorgeben, Zuständigkeiten festlegen und bei der Priorisierung der OZG-Leistungen unterstützen“ (StMD o.J. (a): 3) möchte. Für vorliegenden Forschungskontext scheint vor allem die Festlegung von Zuständigkeiten interessant – Abbildung 4 vermag diese darzustellen.

Abbildung 4: Zuständigkeiten in der bayerischen OZG-Umsetzung



Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Digitales (StMD o.J. (a)): 15.

So ist das bayerische StMD für die strategische Koordinierung der OZG-Umsetzung in BY zuständig und übernimmt auch die Vertretung bayerischer Interessen im Bundesorgan „IT-Planungsrat“ (vgl. Abb. 4) – es ist also bezüglich des allgemeinen Themas Digitalisierung (seit 2018) die Schnittstelle zwischen Bund und Land. Die Verbindung zwischen IT-Planungsrat (als Bundesorgan) und der kommunalen Ebene (vertreten durch KSV) deutet lediglich die Informationsweitergabe an die Kommunalebene entsprechend der Festlegungen des E-Government-Paktes an (StMD o.J. (a): 15f.). Die jeweiligen Landesressorts arbeiten dem StMD zu und können an der Themenfeldbearbeitung im IT-PLR (hinsichtlich des Digitalisierungsprogramms) mitwirken – dabei binden sie die Kommunalebene „nach Bedarf“ mit ein (vgl. ebd.: 16). Auffällig für das vorliegende Forschungsinteresse dürfte erscheinen, dass die vom StMD entwickelte Abbildung (hier Abb. 4) *keine direkte Verbindung* zwischen Landes- und Kommunalebene zeichnet – lediglich über den IT-PLR (als ein Bundesorgan) sind hier (indirekte) Verbindungen zu konstatieren; und wie eingangs bereits erwähnt, scheint die konkrete Rolle der Kommunen bzw. der KSV im IT-Planungsrat bis dato unklar, außer der Tatsache, dass die KSV dort eine beratende Rolle zu spielen scheinen (IT-PLR o.J. (c)).

Für die „Basis“, in Abbildung 4 „OZG-Infrastruktur“ genannt, sind das bayerische StMFH bzw. konkrete kommunale IT-Dienstleister zuständig (StMD o.J. (a): 17). Diese OZG-Infrastruktur in Form von Basisdiensten steht den Kommunen „dauerhaft betriebskostenfrei zur Verfügung“

(ebd.). Bezüglich der Integration der Kommunen postuliert der bayerische Masterplan, dass die Kommunen „das Gesicht der Verwaltung“ (ebd.) seien und die „OZG-Umsetzung daher nur mit ihnen gelingen“ (ebd.) kann: so ist der Ansprechpartner für die kommunale Ebene das StMD, wobei die KSV „eng in Abstimmungen und in Regelterminen, wie den Sitzungen zum E-Government-Pakt oder den vorbereitenden Sitzungen zum IT-Planungsrat, informiert“ (ebd.: 18) werden. Dabei stellen die KSV eine Vermittlerfunktion zwischen Kommunal- und Landesebene zum Zwecke der Informationsweitergabe dar (ebd.). Inwiefern diese Informationsbeziehungen praktisch zum Tragen kommen, wird wiederum durch die Methodik der Interviews zu erfassen sein.

Letztlich seien noch kurz weitere bayerische E-Government-Maßnahmen erwähnt: Beispielsweise stellt der Freistaat BY seit 1. Oktober 2019 der Kommunalebene ein Förderprogramm namens „Digitales Rathaus“ zur Verfügung (StMFH o.J.). Dieses fördert „Beschaffungsmaßnahmen zur erstmaligen Bereitstellung von bisher nicht angebotenen Online-Diensten mit oder ohne digitalem Fachverfahren“ (ebd.), wobei 80 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben (mit einem Höchstbetrag von 20.000 Euro pro Kommunaleinheit) gefördert werden (ebd.). Hinzu kommt, dass das Verwaltungspersonal durch den „Grundkurs Digitallotse“ – ein viertägiges Schulungsangebot – auf die Digitalisierung und die OZG-Inhalte vorbereitet werden soll (vgl. ebd.). Auch hier übernimmt der Freistaat „80 Prozent der Seminargebühren für einen Mitarbeiter pro Gemeinde, pro Landkreis und pro Bezirk“ (ebd.). Außerdem hat Bayern das Pilotprojekt „Digitallabor“ in Kooperation mit dem Bayerischen Landkreistag etabliert, in denen interdisziplinäre Teams an der OZG-Umsetzung bzw. an der Umsetzung konkreter digitaler Verwaltungsleistungen zusammenarbeiten (StMD o.J. (b)). Hier sind sieben Pilotlandkreise (pro Bezirk ein Landkreis) beteiligt, die binnen eines Jahres (bis Frühjahr 2020) 21 Verwaltungsleistungen „neu anbieten“ sollen (ebd.) – hiervon sollen auch „alle Landkreise und betroffenen Behörden profitieren können“ (ebd.). Inwieweit dies auch empirisch zutrifft, vermag diese Arbeit wohl nicht bewerten zu können, schlicht aufgrund zeitlicher Aspekte.

Vor dem Hintergrund dieser etwaigen Aktivitäten und Maßnahmen postuliert der Freistaat derzeit eine besonders schnelle Umsetzung des OZG: So sollen die 54 „TOP-Leistungen“ bzw. „wichtigsten Verwaltungsleistungen“ bis Ende des Jahres 2020 umgesetzt sein (vgl. StMD o.J. (a): 3, 27ff.; siehe auch Klein 2019; Geiger 2019; Bayerische Staatskanzlei 2020: 3). Zum Schluss sollte auch noch der Kabinettsbericht vom 11. Februar 2020 genannt werden (ebd.), denn dieser offenbart einmal mehr die bayerischen Ambitionen in der Digitalisierung des Staates. Dieser Bericht geht auf ein vom Ministerrat beschlossenes Maßnahmenpaket zurück und postuliert damit zusammenhängend einen 12-Punkte-Plan in Richtung eines „noch moderneren, bürgerorientierten Servicestaats[es]“ (ebd.: 2): Beispielsweise wird die Relevanz mobiler Verwaltungsleistungen oder von Cloudlösungen wie auch generell die Fokussierung auf Nutzerfreundlichkeit betont (ebd.: 3). Des Weiteren – vor allem für hiesiges Forschungsinteresse

relevant – wird auch festgehalten, dass eine Stabsstelle „föderale Digitale Verwaltung“ eingerichtet wird, um „kein relevantes Bund-Land-Gremium ohne sachkundige bayerische Expertise“ entstehen zu lassen (vgl. ebd.: 4). Auch an dieser Stelle wird der Fokus des OZG auf Bundes- und Landesebene offenkundig. Ebenso weist Punkt 12 dieses Plans einen Bezug zum Föderalismus auf: Hier postuliert der Freistaat den Aufbau einer „Süd-West-Schiene“, die Flächenstaaten zur gemeinsamen Nutzung von digitaler Infrastruktur und generell zum Erfahrungsaustausch motivieren soll (vgl. ebd.).

Insgesamt zeigt der Freistaat BY also durchaus intensiviertere Aktivitäten und Maßnahmen infolge des EGovG des Bundes (2013), aber auch infolge des OZG (2017) angestellt zu haben. Auch die Relevanz der Kommunalebene scheint der Freistaat zu berücksichtigen (StMFH 2014), wobei die konkrete Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Land und Kommune erstens nicht allzu konkret öffentlich zugänglich sind und zweitens – wie eingangs erwähnt – vereinzelte Studien bzw. Umfragen die Integration der Kommunen insgesamt in der OZG-Umsetzung infrage stellen (Bock 2019). Im Folgenden widmen wir uns der Ausgangssituation in MV.

### 3.5 Ausgangssituation: E-Government- und OZG-Umsetzung in MV

In MV kann konstatiert werden, dass das erste EGovG im April 2016 verabschiedet worden ist (EGovG M-V 2016; Opiela 2019: 23). Im Vergleich zu BY also circa ein Jahr später, im Vergleich zu den restlichen Bundesländern wohl relativ früh (ebd.). Nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes OZG passte MV sein EGovG bis dato das erste und letzte Mal im Mai 2018 an. Auch wenn der Fokus in dieser Arbeit auf den Jahren nach Inkrafttreten des OZG (2017) liegt, wird – ähnlich wie im vorigen Kapitel 3.4 – auch für den Fall MV eine chronologische Entwicklung (kurz) aufzuzeigen sein. Schließlich können bereits vor Inkrafttreten des hier zentralen OZG (2017) Strukturen zur Umsetzung von E-Government-Angeboten etabliert worden sein, die dann wiederum die Rahmenbedingungen zur OZG-Umsetzung tangieren könnten. Insofern scheinen auch die Entwicklungslinien vor dem OZG und unter Umständen auch vor dem EGovG des Bundes (2013) durchaus von Interesse. So soll ein Verständnis für die (aktuellen) Entwicklungen bzw. Fortschritte, die infolge des OZG entstanden sind, geschärft werden.

MV zeigte bereits Anfang der 2000er-Jahre (teils „sogar“ institutionalisierende) Tätigkeiten im E-Government: so verabschiedeten die Landesregierung MV und die entsprechenden KSV (in MV der *Städte- und Gemeindetag* sowie der *Landkreistag*) bereits 2003 eine Rahmenvereinbarung für eine gemeinsame E-Government-Initiative (MEID MV o.J. (a): Rahmenvereinbarung 2003: 1). Hier betonte bereits die Präambel die Wichtigkeit der Kommunen, beispielsweise weil „nur im Rahmen eines ganzheitlichen Prozesses der Verwaltungsmodernisierung [...] die Zukunftsfähigkeit des Landes und der Kommunen“ gesichert werden könne (ebd.: 2). Als „Grundlage“ für diese Zusammenarbeit diente das sog. „Corporate Network der

Landesverwaltung als landesweit einheitliche Kommunikationsinfrastruktur“ (ebd.: 3). Auch widmet sich dieses Papier dem Thema der Umsetzung: hierfür sollte ein „Gemeinsamer Lenkungsausschuss“ (ebd.: 4) etabliert werden, in dem je vier Vertreter des Landes MV, des Städte- und Gemeindetages MV sowie des Landkreistages MV (letztere beiden als „Repräsentanten“ der kommunalen Seite) vertreten sind (ebd.). Dieser Lenkungsausschuss dient explizit als Steuerungsinstrument zur „Koordinierung maßgeblicher Prozesse zwischen Land und Kommunen“ (ebd.). So definiert das Papier auch gleich konkrete Kooperationsfelder: beispielsweise die Anbindung der Kommunalebene an das Corporate Network des Landes und die Schaffung der dafür notwendigen technischen Voraussetzungen oder etwa die gemeinsame Entwicklung eines Behördenwegweisers (vgl. ebd.). Dabei verweist diese Rahmenvereinbarung auch darauf, dass „weitere Kooperationsfelder [...] vom Lenkungsausschuss *einvernehmlich* vereinbart und ihrer Priorität nach geordnet“ (ebd.: 6; Hervorh. A.W.) werden. Dabei besitzen die sich im Lenkungsausschuss befindlichen Kommunalvertreter (der Landesverbände) auch ein *Initiativrecht*, mit dem sie beispielsweise Vorschläge für neue oder weitere Kooperationsfelder aus ihrer Sicht einbringen können (vgl. ebd.). Zuletzt scheint auch der Punkt der Finanzierung interessant, da das Land hier postuliert, „die Kommunen im Rahmen seiner Möglichkeiten [zu] unterstützen“ (ebd.: 7).

2007 folgte sodann eine Anschlussvereinbarung, die die Zusammenarbeit zwischen Landes- und Kommunalebene in MV weiter voranbringen und fortgesetzt sehen möchte – in beiden Dokumenten wurde bereits die Einheitlichkeit der zu realisierenden E-Government-Angebote betont (vgl. MEID MV o.J. (a): Rahmenvereinbarung 2003: 2 u. Anschlussvereinbarung 2007: 2). Die Anschlussvereinbarung stellt also – wie der Name schon sagt – lediglich eine Fortsetzung der vier Jahre zuvor verabschiedeten Rahmenvereinbarung dar. Dabei sind folgende Unterschiede zwischen den beiden Vereinbarungen zu konstatieren. Bereits in der Präambel wird auf Basis der Feststellung, dass sich bisherige Bemühungen größtenteils um eine interne Kommunikationsmodernisierung der Verwaltungen drehte, nun auch die Bürger- und Unternehmensperspektive betont (ebd.: 2). Auffällig ist auch ein vermeintlich kleiner Formulierungsunterschied: so wird in der Anschlussvereinbarung 2007 die Kommunalebene nicht mehr nur mit „die Kommunen“ betitelt (wie noch in der Rahmenvereinbarung 2003), sondern es wird differenziert aufgeschlüsselt, dass es hierbei um Landkreise, kreisfreie Städte und Ämter sowie beispielsweise amtsfreie Gemeinden geht (vgl. ebd.: 3). Die Ausführungen bezüglich des Lenkungsausschusses orientieren sich stark an denjenigen der Rahmenvereinbarung. Allerdings ist in der aktuelleren Anschlussvereinbarung eine erweiterte Bestimmung zu finden: demnach kann der Lenkungsausschuss auch externe Mitglieder unter dem Vorbehalt des Einverständnisses jedes Vereinbarungspartners einladen – diese sind dann jedoch *nicht stimm-berechtigt* (ebd.: 5). Letztlich postuliert die Anschlussvereinbarung auch die Möglichkeit von

Einzelvereinbarungen zwischen Kommunen und Land, die diese Vereinbarung erweitern oder einzelfallspezifisch modifizieren.

Ein Jahr vor dieser Anschlussvereinbarung, also im Jahre 2006, ist „ausgehend von einem Netzwerk kleinerer Kommunalverwaltungen“ (Brunzel/Tschichholz 2008: 21) eine weitere Institution im E-Government in MV entstanden: der *Zweckverband Elektronische Verwaltung* (eGo-MV; ebd.). Dieser stellt ein interkommunales Netzwerk dar, das „sich zum Ziel gesetzt hat, die Handlungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen durch [...] Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnik [...] zu erhöhen“ (ebd.). So attestiert das Papier von Brunzel und Tschichholz (2008) erste Fortschritte auf Kommunalebene konkret dadurch, dass erstens dieser Zweckverband (für interkommunale Kooperationen) geschaffen wurde und zweitens „verschiedene innovative (teilweise ausgezeichnete) Einzelaktivitäten“ (ebd.: 23) zu beobachten seien. Daneben konstatieren sie aber auch, dass auf Kommunalebene beispielsweise die Informationsweitergabe bezüglich zahlreicher E-Government-Aktivitäten defizitär erscheint, die „kooperative Erarbeitung von Konzepten und Strategien nur in Anfängen vorhanden“ (ebd.) sei sowie außerdem auf Ebene der KSV in MV „wenig konzeptionelle Ansätze“ existent erscheinen. Vor allem die ersten beiden Kritikpunkte sprechen also schon im Jahre 2008 diejenigen Strukturen an, die diese Arbeit zu fokussieren vermag. Haben sich diese Strukturen – also beispielsweise die Informationsweitergabe zwischen den föderalen Ebenen oder etwa die kooperative Erarbeitung von Strategien – bis heute verbessert? Konnte das OZG hier Impulse setzen? Diesen Fragen gilt es durch Interviews auf den Grund zu gehen.

Diese Ausführungen dürften gezeigt haben, dass im Falle MV's bereits frühzeitig die Zusammenarbeit zwischen den föderalen Ebenen im Rahmen des E-Government mitgedacht und berücksichtigt worden ist. Eine Situationsanalyse von Brunzel und Tschichholz (2008: 23) offenbart dies bezüglich jedoch Defizite. Insofern kann für das vorliegende Forschungsinteresse nochmals verstärkt in Frage gestellt werden, ob zwischen Kommunal- und Landesebene in MV intensive Austauschbeziehungen etabliert und unter Umständen auch gefestigt worden sind. Schließlich kann davon ausgegangen werden, dass zwölf Jahre nach dieser Kritik entsprechende Strukturen geschaffen oder bestehende Strukturen intensiviert worden sind.

Als Randnotiz sollte auch erwähnt werden, dass die E-Government-Bestrebungen des Landes MV in den Jahren 2008 bis 2014 durch Mittel der Europäischen Union (EU) gefördert worden sind – im Anschluss hieran, also ab dem Jahre 2014, förderte das Land selbst weiterhin E-Government-Projekte mit eigenen Landesmitteln bis 2018 (vgl. MEID MV o.J. (a)). Etwas verwunderlich dürfte daher die Tatsache erscheinen, dass eine eingehende Literaturrecherche (primär online) keine nennenswerten Weiterentwicklungen in dieser Phase ausfindig machen konnte: bis auf einige Einzelprojekte und entsprechende Fortschrittsberichte ist hier keine für hiesiges Forschungsinteresse relevant erscheinende Entwicklung mehr von staten gegangen. Lediglich im Kontext des OZG (2017) konnte eine weitere Institution, die die Interaktion

zwischen Land und Kommunen andeutet bzw. damit beschäftigt ist, ausfindig gemacht werden: so gibt es in MV konkrete Ansprechpartner einerseits für die Landesressorts, andererseits für die Kommunen (OZG-Koordinatoren; vgl. BMI o.J. (e)). Diese Ansprechpartner sind in MV im MEID angesiedelt und sollen die OZG-Umsetzung koordinierend unterstützen (ebd.). Allerdings stellt das Land MV dabei keine Ausnahme dar, denn in jedem Bundesland existiert (in welcher Organisationsform auch immer) mindestens ein konkreter Ansprechpartner – im bayerischen Fall etwa sind diese im StMD angesiedelt (vgl. ebd.). Da der Faktor „konkreter Ansprechpartner“ in hiesigem Kontext theoretisch durchaus eine Rolle zu spielen vermag (siehe Kap. 4.3), sollte dies als nennenswert erachtet werden: denn die empirische Prüfung, inwiefern diese auch auf der untergeordneten Kommunalebene bekannt erscheinen und damit auch praktisch einen Mehrwert bieten können, bleibt an dieser Stelle zunächst offen.

Damit sind die dem EGovG des Bundes (2013) vorangegangenen Entwicklungen im mecklenburg-vorpommerischen E-Government aufgezeigt worden. Nun scheint von zentralem Interesse, welche Aktivitäten im Kontext des EGovG des Bundes von 2013 und vor allem im Kontext des OZG (2017) in MV von statten gingen. Gab es hier Weiterentwicklungen der (theoretisch schon bestehenden) Koordinationsstrukturen zwischen Land und Kommunen? Wenn Veränderungen zu beobachten sind, welche sind das konkret? Diesen Fragen gehen wir nun gegen Ende dieses Kapitels auf den Grund.

So beschloss die mecklenburg-vorpommerische Landesregierung (zu dieser Zeit bestehend aus SPD und CDU unter Ministerpräsidentin Schwesig) im Mai 2018 eine *Digitale Agenda* für das Land. Einer der Schwerpunkte dieser Agenda sei laut Landesebene der „Ausbau der digitalen Infrastruktur und die Stärkung der Digitalisierung in Wirtschaft, Bildung und Forschung sowie der Verwaltung“ (MEID MV 2018), wobei zu letzterem „vor allem der Aufbau eines MV-Serviceportals“ (ebd.) zähle. Zur Umsetzung dieser Agenda seien aus Quellen der EU, des Bundes sowie des Landes etwa 1,5 Milliarden Euro vorgesehen (ebd.). Wichtig erscheint für die vorliegende Arbeit zu betonen, dass es sich hierbei ganz generell um die Digitalisierung in MV handelt, es geht also nicht ausschließlich um die Umsetzung des OZG (2017) oder des EGovG des Bundes (2013) – auch wenn Ersteres (schlicht aufgrund der zeitlichen Nähe) potenzielle Impulse gesetzt haben mag. Daher zählt zu dieser Agenda beispielsweise auch die Digitalisierung von Schulen oder die Förderung von Digitalisierungsvorhaben in Unternehmen. Interessant erscheint dagegen jedoch die Kritik durch den Landesrechnungshof und den Städte- und Gemeindetag in MV (StGT MV): so konstatiert der Landesrechnungshof im Jahre 2019, dass in MV grundsätzlich keine Strategie zur Verwaltungsdigitalisierung bestünde (StGT MV 2019) – und auch die eben angeführte „Digitale Agenda“ stelle keine solche Strategie dar, „da die benannten Ziele nicht systematisch hergeleitet [...] und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung nicht enthalten“ (ebd.) seien. Dabei scheint auch die Randbemerkung interessant, dass dies der Fall sei, „obwohl fünf Beratungsinstitute an diese [sic!] Agenda mitgewirkt

haben und der kommunale Bereich ganz ausgespart wurde“ (ebd.). Ein Blick in diese *Digitale Agenda* bestätigt letzteres: zwar tauchen die Kommunen wörtlich in diesem Papier mehrmals auf, eine enge Einbindung, Kooperation oder Koordination zwischen Landes- und Kommunal-ebene wird hier jedoch nicht betont (MEID MV 2018). Lediglich bezüglich des Themas „MV-Service“ werden die zuständigen Ministerien (Energie-, Finanz- und Innenministerium) in MV gebeten, „mit den Kommunen über harmonisierte IT-Verfahren und deren Finanzierung zu verhandeln“ (ebd.: 16) – hier besteht also keinerlei „Zwang“ zur Zusammenarbeit. Letztlich scheint dies bezüglich auch die Aussage des StGT-Geschäftsführers Wellmann von bedeutendem Interesse zu sein: „Unser Verband und der von ihm gegründete und sehr erfolgreiche Zweckverband Elektronische Verwaltung sind zur Zusammenarbeit mit einer willigen Landesregierung bereit – aber nur auf Augenhöhe!“ (ebd.). Ob und inwiefern also diese „Digitale Agenda“ einen Mehrwert für die kommunale Ebene bzw. deren Interaktion mit übergeordneten (föderalen) Ebenen darstellt, kann an dieser Stelle zunächst in Frage gestellt werden.

Gegen Ende sei noch erwähnt, dass kurz vor Beschließung dieser *Digitalen Agenda* im Mai 2018 der sogenannte „Digitalisierungsbeirat“ gegründet wurde, der sich aus Vertretern der Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Verwaltung zusammensetzt und das Ziel der Koordination verfolgt – letzteres beispielsweise durch die Erarbeitung einer „umfassenden Strategie“ (vgl. MEID MV o.J. (b)). Weiterhin ist im April 2019 zu verzeichnen, dass der bereits seit längerem bestehende Lenkungsausschuss intensivere Kooperationen mit Kommunen postuliert hat (MEID MV 2019). Doch an dieser Stelle sollte nochmals an die Kritik durch den Landesrechnungshof und den StGT in MV erinnert werden, die im Mai 2019 publik geworden ist. Insofern scheint es von zentralem Interesse zu prüfen, inwieweit die Kritiken und die fast zeitgleich durch die Landesregierung postulierten Optimierungen (durch den Digitalisierungsbeirat und den (postulierten) intensiveren Kooperationen durch den Lenkungsausschuss) tatsächlich aufgenommen und realisiert worden sind. Eine empirische Überprüfung dessen wird diese Arbeit versuchen zu leisten.

#### **4 Theorien und Bedingungsfaktoren**

Um theoriegeleitet Bedingungsfaktoren zu generieren, die es möglich machen, die *Effizienz* sowie die *Einheitlichkeit* empirisch im OZG-Umsetzungsprozess zu erfassen und zu erklären, scheint es unabdingbar dieser Arbeit für den vorliegenden Forschungskontext adäquat erscheinende Theorien zugrunde zu legen. Hierfür wird vor allem auf die *Föderalismus*-Forschung sowie auf die aus der Organisationsforschung stammende *Principal-Agency-Theorie* (ab hier: *Agenturtheorie*) einzugehen sein. Letztere scheint vor allem für den Zielaspekt der *Effizienz* (im Rahmen von Austauschbeziehungen) prädestiniert, wobei auch die *Föderalismus*-Forschung auf diesen Aspekt abzuheben vermag. Daneben bietet die *Föderalismus*-

Forschung jedoch auch Implikationen für den Aspekt der *Einheitlichkeit*, der – wie bereits erwähnt – aus dem Raumordnungsgesetz (Bundesgesetz) resultiert und in dieser Arbeit deshalb Eingang findet, weil auch im OZG-Umsetzungsprozess immer wieder die Einheitlichkeit der Umsetzung thematisiert (Nutzerfreundlichkeit) und auch von relevanten Akteuren postuliert wird (vgl. v.a. Kap. 1.2 u. 2.1).

#### 4.1 Föderalismus: Politikverflechtungstheorie nach Scharpf

Zunächst ist hier zu sagen, dass im Rahmen der Forschung rund um das Phänomen „Föderalismus“ *keine einheitliche Theorie existiert* (Scheller 2016: 54). Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass sie sehr interdisziplinär zu charakterisieren ist: so beschäftigen sich die Wirtschaftswissenschaft, die Staats- sowie die Rechts- und schließlich auch die Politikwissenschaft mit dem Phänomen *Föderalismus* (Hauser 2006: 160; vgl. auch Scheller 2016: 52f.) – dass hieraus keine in sich vollständig konsistent erscheinende Theorie entstanden ist, löst wohl keine allzu große Verwunderung aus. Nichtsdestotrotz: wenn keine konsistente Theorie vorherrscht, so ist jeder Versuch einer Theorieprüfung für spezifische Fälle ein erneuter „Test“ der bisher aufgestellten Annahmen über Föderalismus. Unter anderem zu diesem Zwecke (vgl. Kap. 2.2) wird nun die Theorie der *Politikverflechtung nach Scharpf* (ursprünglicher Ansatz 1976) anzuführen sein: diese scheint für den vorliegenden Fall deshalb adäquat, weil es konkret um die bundesdeutschen Föderalstrukturen geht und in diesem Kontext einer ähnlichen Fragestellung wie die vorliegende Arbeit bezüglich dieser Strukturen nachgeht – nämlich der *Problemlösungsfähigkeit* (Scheller 2016: 58) bzw. „Fähigkeit zur Effizienz“, wie es in dieser Arbeit genannt wird.

Wie Scheller (ebd.) bereits konstatierte, stellt der Ansatz der Politikverflechtungstheorie eine „Konstante im Föderalismusdiskurs der Bundesrepublik“ (ebd.) dar. Zudem sollte anfangs erwähnt werden, dass dieser Ansatz oft als theoretische Basis zur Erklärung bzw. Begründung von Blockadepolitiken zitiert worden ist – geht es nach Scharpf, „hob der ursprüngliche Erklärungsansatz (Scharpf et al. 1976) weniger auf die Blockadegefahren innerhalb des deutschen Bundesstaates ab als vielmehr auf dessen Anpassungs- und Problemlösungsfähigkeit aufgrund spezifischer Verhandlungstechniken der involvierten Akteure“ (ebd.). Bereits an dieser Stelle scheint die *Theorie der Politikverflechtung* für das hiesige Forschungsvorhaben vielversprechend, schließlich zielt sie auf die Erklärung der *bundesstaatlichen Problemlösungsfähigkeit* ab; das heißt, es geht darum, wie gut bzw. wie *effizient* Probleme im Gefüge des (deutschen) Bundesstaates gelöst werden können (vgl. Scharpf 1999: 4). Ausgehend von der Tatsache, dass die deutschen föderalen Ebenen nicht getrennt voneinander handeln, sondern „Gesetzgebung, Planung, Verwaltung und Finanzierung öffentlicher Aufgaben gemeinsam wahr[nehmen]“ (Kropp 2010: 15) und der deutsche Föderalismus somit als ein



„Verbundsystem“ (im Gegensatz zu einem „Trennsystem“ (Bsp. USA); ebd.) zu bezeichnen ist, fragt die *Theorie der Politikverflechtung* danach, „welche Handlungsanreize das Institutionengefüge – besonders das föderale System – bietet und wie sich die am Entscheidungsprozess beteiligten Akteure – Bund, Länder, einzelne Interessengruppen, Regierungen, Parlamente – in diesem System typischerweise verhalten“ (ebd.: 19f.). „Politikverflechtung“ bedeutet also zunächst einmal lediglich, dass die einzelnen staatlichen Ebenen *gemeinsam* und eben *nicht getrennt* voneinander entscheiden und in diesem Sinne miteinander „verflochten“ sind.

An dieser Stelle sollte der Begriff des *kooperativen Föderalismus* angeführt werden: zwar – und das konnte bereits Kropp (ebd.: 12) konstatieren – scheinen die Begriffe schwierig abzugrenzen, dennoch dürfte es hilfreich sein, die Rolle der beiden Begriffe für hiesigen Kontext zu differenzieren, auch wenn einige Autoren die Begriffe durchaus synonym verwenden (Hegele/Behnke 2013: 26). So könnte „kooperativer Föderalismus“ etwa als ein Oberbegriff für Politikverflechtung interpretiert werden: dabei sei Politikverflechtung „als eine besondere Spielart der föderalen Zusammenarbeit“ (Kropp 2010: 12) zu verstehen. „Kooperativer Föderalismus“ stützt sich dabei auf freiwillige Formen der Kooperation: Exit-Optionen oder ein selbstständiges Agieren der Gebietskörperschaften scheinen charakteristisch (vgl. ebd.). „Politikverflechtung“ hingegen basiert *nicht* auf freiwilliger Kooperation, sondern auf einem „Zwangsverhandlungssystem“ (ebd.) und ist „verfassungsrechtlich und durch institutionell verfestigte Normen vorgeschrieben“ (ebd.). Daneben können weitere Begriffsinterpretationen berechnete Anwendung finden – etwa die Unterscheidung zwischen „herrschaftsförmiger“ (Zwangsverhandlung) und „vertragsförmiger“ (freiwillige Kooperation) Politikverflechtung (vgl. ebd.; vgl. ebenso Hegele/Behnke 2013: 26f.). Zunächst scheinen diese Differenzierungen „standfest“, doch aus empirischer Sicht muss konstatiert werden, dass die beiden Begrifflichkeiten Überschneidungen aufweisen und somit ineinander überfließen (Kropp 2010: 12): autonome Gebietskörperschaften kooperieren häufig zwar freiwillig, diese Kooperation ist aber (ebenso häufig) stark institutionalisiert und somit – „etwa über Staatsverträge – in formalisierte Normen gegossen“ (ebd.). Vor diesem Hintergrund definiert Kropp „Politikverflechtung“ als „eine Entscheidungsstruktur [...], in der die gliedstaatlichen Ebenen zur Zusammenarbeit *gezwungen* sind“ (ebd.; Hervorh. A.W.). Unter „Kooperativen Föderalismus“ werden dabei – ebenfalls in Anlehnung an Kropp (ebd.: 13) – „all jene Formen der Zusammenarbeit zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern bezeichnet, die *vom Ursprung her freiwilligen* Charakter haben“ (ebd.; Hervorh. A.W.; vgl. ebenso Hegele/Behnke 2013: 27).

Ist etwa ein Zwangsverhandlungssystem gegeben, so postuliert die Theorie der Politikverflechtung, dass dieses „grundsätzlich blockadeanfälliger ist“ (Kropp 2010: 20) als freiwillige Formen der Kooperation. Dies dürfte kaum verwundern, schließlich geht die Theorie auch *grundsätzlich* davon aus, dass das Phänomen der „Politikverflechtung“ die unabhängige Handlungsfähigkeit der föderalen Ebenen einschränke und so zu einer defizitären Effektivität

führe (ebd.). Doch stellt sich hier die Frage, wie Scharpf diese recht „steile“ These begründet: Scharpf geht davon aus, dass ein (dezentralisierter) Bundesstaat wie der deutsche – charakterisiert durch relativ breite Kompetenzen auf Landesebene sowie der relativ stark ausgeprägten kommunalen Selbstverwaltung – bestimmte Problemlagen zu erzeugen vermag (vgl. ebd.: 21). Folgende drei Problemlagen lassen sich dabei differenzieren: *erstens* passen Problemzusammenhänge nicht in die Zuständigkeitsbereiche bestimmter einzelner Ebenen, weshalb *zweitens* „Kosten und Nutzen einer Entscheidung [...] nicht immer in der gleichen Einheit an[fallen]“ (ebd.) und *drittens*, dass außerdem auch „Kollektivgutprobleme“ entstehen, da produzierte Güter auch von anderen als an der Finanzierung Beteiligten genutzt werden können (vgl. ebd.). Es dürfte offenkundig sein, dass dezentrale Entscheidungsstrukturen vor dem Hintergrund dieser Problemlagen sicherlich *weniger leistungsfähig* erscheinen als es zentrale Strukturen zu versprechen wagen – schlicht, weil Letztere solche Koordinationsprobleme bereits durch eine zentrale Entscheidungsinstanz vermeiden (vgl. ebd.). Kropp diskutierte vor diesem Hintergrund die Vor- und Nachteile dezentraler bzw. zentraler Staatsstrukturen und muss zusammenfassend konstatieren, dass keine der beiden „Extreme“ (auf dem Kontinuum zentral – dezentral) einen „Königsweg“ darstelle (vgl. ebd.: 22; vgl. ebenso Benz 2016: 22). Dabei stellt sich nun für die Theorie der Politikverflechtung die Frage, *wie* öffentliche Güter *effizient* erbracht werden können (siehe hier: 20). Als Grundlage hierfür unterscheidet Scharpf zunächst folgende Problemlagen, bei denen es sich „genau betrachtet [...] um die Auswirkungen unkoordinierter dezentraler Entscheidungen“ (Benz 2016: 23f.; vgl. ebenso Kropp 2010: 22) handelt (laut Benz 2016 sog. „Fragmentierungsprobleme“):

1. Niveauprobleme;
2. Niveaufixierungsprobleme;
3. Verteilungs- und Strukturprobleme sowie
4. Interaktionsprobleme.

Niveauprobleme entstehen etwa dann, wenn „dezentrale Politik negative oder positive externe Effekte nicht [...] berücksichtigt“ (Benz 2016: 23) und daraus resultierend (öffentliche) Güter entweder „in zu hohem (im Fall negativer Effekte) oder zu geringem (im Fall positiver Effekte) Umfang erstellt“ (ebd.) werden. Niveaufixierungsprobleme entstehen zum Beispiel dann, wenn eine dezentrale Einheit von anderen Einheiten profitiert und demzufolge „nicht das erforderliche Maß an Leistung[en] bringen“ (Kropp 2010: 22) will oder kann. Bei der dritten Kategorie dreht es sich um eine „ungerechte Verteilung von Ressourcen zwischen Regionen [etwa] aufgrund von wirtschaftlichen [...] Entwicklungen“ (Benz 2016: 23) und die vierte Kategorie spricht solche Probleme an, die entstehen, wenn von (politischen) „Entscheidern ein unterschiedliches, gleichzeitig aber zeitlich und sachlich aufeinander abgestimmtes Entscheidungsverhalten gefordert ist“ (Kropp 2010: 22), das heißt also, dass einerseits zwischen den staatlichen Einheiten koordiniert werden muss und gleichzeitig auch zwischen den Fachressorts innerhalb

dieser Einheiten Koordination stattfinden muss (vgl. Benz 2016: 24). Während die ersten beiden Problemkategorien durch Anreizsysteme zu kompensieren sind (Kropp 2010: 22), müssen beispielsweise Interaktionsprobleme durch Planung und Koordination gelöst werden. Vorstellbar erscheint dabei auch, dass Letzteres durch Strukturen der Politikverflechtung zu lösen ist, „da sie die Vorteile einer dezentral organisierten Politik mit der Planungs- und Ordnungskompetenz der übergeordneten Ebene zu verbinden versucht“ (ebd.) – diese Idee wurde im Rahmen des „Steuerungsglaubens der 1960er Jahre“ (ebd.) praktisch verfolgt und musste aufgrund unterschiedlicher Einflüsse (Wissenschaft wie auch politische Praxis, siehe ebd.: 23) „einer breiten Ernüchterung“ (ebd.) weichen.

Dies ist unter anderem aber auch darauf zurückzuführen, dass mit verflochtenen politischen Strukturen auch Nachteile einhergehen: geht es nach der Politikverflechtungstheorie, erbringen solche Strukturen etwa dann ineffektive Politiken oder Outputs, wenn Akteure mit sehr unterschiedlichen oder entgegen gesetzten Interessenlagen einen Konsens generieren *müssen* – gelingt dies nicht, tendiert ein politisch verflochtenes System dieser Logik nach zur Selbstblockade (vgl. ebd.). Diese Gefahr wird mit steigender Anzahl beteiligter Entscheidungsträger oder etwa mit steigender Komplexität der Problemlagen befördert (ebd.). Insofern attestierte die Politikverflechtungstheorie dem deutschen Bundesstaat, dass er (politische) Ergebnisse „des kleinsten gemeinsamen Nenners als politischen Normalfall“ (ebd.) generiere. Um Missverständnisse zu vermeiden: zwar ist dieses „Attest“ der Theorie als skeptisch (ebd.) einzuordnen, dennoch postuliert die Politikverflechtungstheorie *nicht*, dass sich der deutsche Bundesstaat *sicher selbst blockieren* wird, sondern weist lediglich auf die institutionell gegebene *Gefahr einer Blockade* hin. Dies kann dann geschehen, wenn die Akteure die oben beschriebenen Problemlagen (nach Benz 2016 „Fragmentierungsprobleme“) nicht zu überwinden in der Lage sind (Kropp 2010: 23f.).

Doch diese Erkenntnis stellt noch nicht das Ende der Politikverflechtungstheorie dar – schließlich empfiehlt der Ansatz auch *Lösungen*, um den dargelegten Problemen zu begegnen bzw. „den Konsensbedarf in verflochtenen Strukturen zu minimieren“ (ebd.: 24). Insofern bieten die daraus abgeleiteten „Lösungen“ sicherlich keine Allheilmittel, aber eine Minimierung der Problemlagen können sie *theoretisch* allemal leisten. So setzen die Verbesserungsvorschläge der Politikverflechtungstheorie „bei der *Zahl der beteiligten Akteure*, der *Zahl der Entscheidungsalternativen*, aber auch bei den *institutionellen Regeln* an, die unterschiedliche Handlungsanreize setzen können“ (ebd.; Hervorh. A.W.). Um etwa die Zahl der Entscheidungsalternativen zu verringern und somit auch den Konsensbedarf zu minimieren postuliert die Theorie verschiedene Strategien und unterscheidet in diesem Kontext zwischen *positiver* und *negativer* Koordination (ebd.): positive Koordination meint, dass alle Entscheidungsalternativen (u.U. mehrerer Politikbereiche) gleichzeitig debattiert werden; negative Koordination meint hingegen, dass Entscheidungsalternativen eines einzelnen Politikbereiches zunächst auf ihre Aus-

bzw. Wechselwirkungen mit anderen Politikbereichen geprüft werden und dabei bilateral vorgegangen wird (vgl. ebd.). Denkbar wäre in diesem Kontext auch eine inkrementelle Vorgehensweise, die jedoch aufgrund der „Zerstückelung“ einer bestimmten Problemlage wohl nur „Teillösungen“ zu generieren vermag (ebd.). Als weitere Strategien zur Minimierung des Konsensbedarfs in verflochtenen Strukturen werden *konfliktminimierende Entscheidungsregeln* postuliert (ebd.). Ein empirisches Beispiel bietet der deutsche Bundesstaat mit seinem Grundsatz der *Gleichbehandlung* (ebd.), was dazu führt, dass der Bund alle Gliedstaaten (Bundesländer) gleich zu behandeln hat. Daneben postuliert die Theorie auch, „Besitzstände nicht anzutasten“ (ebd.), um Umverteilungsprobleme (s.o.) zu vermeiden – praktisch geschieht dies etwa dadurch, dass „Finanzfragen häufig von Sachpolitiken abgetrennt werden, um Konflikte einfacher handhaben zu können“ (ebd.: 24f.). Zuletzt sollte dem Verbesserungsvorschlag der Begrenzung der Anzahl beteiligter Akteure Rechnung getragen werden – dieser Ansatz spielt praktisch wohl die bedeutendste Rolle (weil intuitiv am ehesten realisierbar). Die dabei wohl wirksamste Methode ist (im Kontext verflochtener Strukturen) offensichtlich in einer *Entflechtung* (eben dieser Strukturen) zu sehen (ebd.: 27): in welchem Ausmaß diese Entflechtung ansetzen soll, ist jedoch unklar. Generell muss bei dieser Strategie bedacht werden, dass föderal existierende Problemlagen über mehrere Ebenen wirksam sind und eine Entflechtung im Sinne einer *eindeutigen* Trennung von Kompetenzen genau deshalb schwierig erscheint – schließlich beziehen sich die zu lösenden Problemlagen auf mehrere (föderale) Ebenen und können somit nicht zufriedenstellend bzw. effektiv von einer einzigen (weil abgetrennten) Ebene bewältigt werden (vgl. Benz 2016: 22).

Doch die Theorie der Politikverflechtung bietet noch weitere Strategien zur Minimierung der an einer Entscheidung beteiligten Akteure: so können beispielsweise die *Verhandlungen bilateral* ausgestaltet werden, bestimmte *Entscheidungen externalisiert* werden oder auch die *Zuständigkeiten* in gewissem Maße *spezialisiert* werden (vgl. Kropp 2010: 25f.). Ersteres findet in der politischen Praxis Deutschlands wohl häufig Anwendung, wobei betont werden sollte, dass dies vor allem im Rahmen informeller Vorverhandlungen geschieht (ebd.: 25). Im Rahmen der *formellen* (vertikalen) Beziehungen zwischen den föderalen Ebenen sind dieser Strategie im deutschen Bundesstaat aber Schranken gesetzt: zwar sind solche rechtlichen Schranken im Grundgesetz nicht zu finden, dennoch ist die vom Bundesverfassungsgericht mehrmals betonte Verfassungsnorm der „Bundestreue“ dafür verantwortlich, dass sich sowohl Bund als auch Länder grundsätzlich „bundesfreundlich“ (ebd.) zu verhalten haben, um dem Bundesstaat nicht seine Handlungsfähigkeit (im Sinne einer „Selbstblockade“, s.o.) zu „rauben“ (vgl. ebd.). Insofern sind bilaterale Verhandlungen zwar auf horizontaler Ebene, also etwa zwischen den Gliedstaaten, möglich; im Rahmen vertikaler Kooperationsbeziehungen etwa zwischen Bund und Ländern jedoch scheint es aufgrund des eben dargelegten Prinzips der

„Bundestreue“ aus „rechtlichen“ Gründen nicht möglich bilateral zu verhandeln (vgl. ebd.) – schließlich muss jedes Land umgekehrt auch Gleichbehandlung durch den Bund erfahren (s.o.).

Weiterhin können theoretisch auch *Entscheidungen externalisiert* werden: auch hierdurch lässt sich, am Rande bemerkt, die Anzahl der beteiligten Akteure reduzieren (ebd.). Setzt eine Regierung beispielsweise ein Beratungsgremium (ebd.: 26) ein, das sich mit bestimmten Problemlagen und Entscheidungen beschäftigen soll, so externalisiert diese Regierung hierdurch die Entscheidung, reduziert außerdem auch die Anzahl beteiligter Akteure und vermindert daraus resultierend insgesamt auch den Konsensbedarf in verflochtenen Strukturen (vgl. ebd.). Doch auch hier existieren im deutschen Bundesstaat Grenzen: auch wenn (Vor-)Entscheidungen ausgelagert werden, so müssen die dort getroffenen Entscheidungen immer noch politisch legitimiert werden (ebd.) – daher müssen auch die in den Gremien erarbeiteten Lösungen demokratisch debattiert und legitimiert werden. Und damit befinden sich die erarbeiteten Lösungen wiederum im „Raum“ der föderalen Problemlagen, die es durch die Externalisierung eigentlich galt zu überwinden (vgl. ebd.). Eine weitere Strategie könnte hier eventuell Abhilfe schaffen: so kann versucht werden, die Anzahl der Beteiligten dadurch zu reduzieren, dass die Zuständigkeiten spezialisierter ausgestaltet werden (ebd.). Beispielsweise könnten Zuständigkeiten sektoral geregelt werden (ebd.): so würden konkret etwa nur die Verkehrsminister miteinander verhandeln, wenn es um Verkehrspolitik geht. Eine geringe Anzahl von Akteuren mit relativ großem spezifischem Know-How vermag zu entstehen. Praktisch allerdings scheint diese Strategie deshalb nicht vielversprechend, weil zahlreiche, und vor allem komplexer strukturierte Problemlagen nicht im Rahmen eines bestimmten Politikfelds bzw. einer bestimmten Ministerialzuständigkeit gelöst werden können (vgl. ebd.). Digitalisierung stellt ein adäquates Beispiel für solche Problemlagen dar: während Digitalisierung im Rahmen der Verkehrspolitik (aber auch in zahlreichen weiteren Politikfeldern) durchaus Bedeutung besitzt (Stichpunkt „digitale Infrastruktur“ etwa), scheinen Verkehrsminister mit der Digitalisierungsthematik etwa bezogen auf die öffentliche Verwaltung (in aller Regel) wohl kaum vertraut. Geht es dagegen nur um verkehrspolitische Belange, so besitzen diese Akteure wohl relativ gesehen größeres Know-How und können so im Rahmen ihrer sektoralen Zuständigkeit relativ effizient – beispielsweise aufgrund eines geringeren Konsensbedarfes als in interdisziplinären Kooperationsformen – kooperieren. Insofern scheint eine sektorale Kooperation bei Querschnittsthemen den inhärenten Problemlagen unangemessen zu begegnen; bei deutlich abgrenzbareren Politikfeldern scheint eine sektorale Zusammenarbeit dagegen hinsichtlich der Problemlösungsfähigkeit erfolgsversprechender. Auch das Thema Umweltschutz als ein über die „klassischen“ Politikbereiche hinausgehendes Politikfeld bzw. Querschnittsthema könnte hier als weiteres Beispiel angeführt werden. Kritisch anzumerken bleibt bei dieser Strategie die Existenz von *Informationsdefiziten*, die in der vorliegenden Arbeit noch im Rahmen der

*Agenturtheorie* zu thematisieren sein werden. Zuletzt sei noch darauf verwiesen, dass es aus Sicht der Politikverflechtungstheorie „kaum möglich“ sein wird, „institutionelle Lösungen innerhalb der bestehenden verflochtenen Strukturen [zu etablieren], da diese Vorteile und Privilegien zementiert haben, auf die rational handelnde Akteure nicht verzichten werden“ (ebd.: 27).

Eine zweite zentrale Frage, die sich die Theorie der Politikverflechtung stellt, „lautet, inwiefern politische Institutionen negative oder positive Anreize für Akteurshandeln setzen und unter welchen institutionellen Bedingungen sich die Akteure in politikverflochtenen Strukturen verfangen“ (ebd.: 27). In diesem Kontext scheint der bereits einleitend angedeutete Begriff der Politikverflechtungs*falle* eine Rolle zu spielen: denn diese „Falle“ entsteht dann, „wenn eine zwei oder mehr Ebenen verbindende Entscheidungsstruktur aus ihrer institutionellen Logik heraus ineffiziente und den Problemen nicht angemessene Politikergebnisse erzeugt“ (ebd.: 28). So postuliert die Politikverflechtungs*falle*, dass politikverflochtene Strukturen kaum in der Lage sind, ihre eigene Entscheidungsstruktur selbst zu verändern (ebd.) – dies bestärkt nochmals die oben erwähnte Schwierigkeit der Entflechtung solcher Strukturen (s.o.). Das ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass Landesregierungen im Falle einer geplanten Verfassungsänderung (etwa in Richtung Entflechtung) als Vetospieler auftreten, da sie selbst von den verflochtenen Strukturen profitieren. Dabei geht es der Theorie jedoch nicht darum, dass diese Akteure als Vetospieler den Verhandlungsprozess blockieren können, sondern vielmehr darum, dass das politische System aufgrund dieser Strukturen nicht selbst fähig ist, die durch Vetospieler gegebenen Blockadepotenziale aufzulösen, „selbst wenn alle Beteiligten mit der Leistungsfähigkeit der bestehenden Form der Zusammenarbeit unzufrieden sind“, wie Benz (2016: 30) anmerkt.

Zuletzt soll im Rahmen dieses Kapitels noch auf einige Erweiterungen der bis dato wohl in die Jahre gekommenen *Theorie der Politikverflechtung* eingegangen werden (Kropp 2010: 29). Wie bisher implizit dargelegt, basiert die Theorie auf einem recht simplen Akteurskonzept: in Anlehnung an wirtschaftswissenschaftliche Annahmen und Erkenntnisse beruht die Theorie auf einem egoistisch-rationalen und nutzenmaximierenden Verständnis des Individuums (vgl. ebd.: 29f.). Später jedoch verwies Scharpf selbst darauf, dass Individuen im Rahmen von Verhandlungssystemen nie unabhängig agieren, sondern „stets in Beziehung zu anderen Akteuren stehen“ (ebd.: 30). Insofern handeln sie in Verhandlungen nur selten in Form des klassischen *homo oeconomicus*, sondern betrachten ihre Gewinne bzw. Verluste stets in Relation zu den Gewinnen bzw. Verlusten der anderen Akteure. Daraus entstehen nun aber „unterschiedliche Interaktionsorientierungen“ (ebd.): die Akteure könnten sich in Richtung kompetitiver oder kooperativer Interaktionen orientieren, um ihre Ziele zu erreichen. Dominiert Letzteres, „bestehen gute Chancen, dass Politik selbst in verflochtenen Bund-Länder-Verhandlungen handlungsfähig bleiben kann. Gleichgerichtete Interessen müssen dann nurmehr koordiniert werden“ (ebd.). Dominieren dagegen kompetitive Orientierungen, verlaufen

Verhandlungen zumeist als Nullsummenspiele, in denen die Gewinne des einen Akteurs als Verlust des anderen Akteurs zu vermerken sind – dies kann, vor allem in Zwangsverhandlungssystemen, schnell zu Blockaden führen (vgl. ebd.). Praktisch gesehen sind die meisten Beziehungsmuster durch eine Mischung der beiden Interaktionsorientierungen bestimmt (ebd.). Dementsprechend finden sich die Akteure „in der Regel in mehrdimensionalen Handlungszusammenhängen“ (ebd.: 31) wieder, die sie gegeneinander abwägen müssen und „dabei eine dieser Arenen für sich als Hauptarena [...] definieren“ (ebd.). Hierbei erhöht sich die Blockadegefahr „wahrscheinlich dann, wenn die Interaktionspartner ihre Prioritäten unterschiedlich setzen und ihre Rollen nicht kompatibel sind“ (ebd.).

An dieser Stelle kommen sogenannte „Grenzstellenakteure“ ins Spiel: sie sind Akteure, „die in mehreren Arenen gleichzeitig eine herausragende Rolle spielen [und] in der Lage sein [können], verschiedene Entscheidungszusammenhänge einander hierarchisch zuzuordnen“ (ebd.). Ein adäquates Beispiel für den deutschen Fall sieht Kropp (ebd.) etwa in Ministerpräsidenten: auf der einen Seite sind sie durch Parteipolitik geprägt und müssen sich dabei kompetitiv orientieren; auf der anderen Seite müssen sie etwa in ihrer eigenen Fraktion für Kompromisse sorgen und dabei kooperativ agieren (vgl. ebd.). Zudem müssen sie im Rahmen des (deutschen) kooperativen Föderalismus die Zusammenarbeit mit anderen Gliedstaaten oder dem Bund wahrnehmen, wobei sie beispielsweise Landesinteressen gegenüber Interessen der „eigenen“ Bundespartei abwägen müssen – dadurch „sind sie immer wieder gezwungen, eine Güterabwägung und verschiedene Rollenwechsel vorzunehmen“ (ebd.). In diesem Beispiel muss der Ministerpräsident zwischen seinen Rollen als Ministerpräsident, Fraktionsvorsitzender, (Landes-)Parteivorsitzender oder auch seiner Rolle als „einfaches Individuum“ wechseln. Dies schließt zwar sicherlich kein kooperatives Verhalten der Akteure aus, dennoch sollte auch konstatiert werden, dass sich hierdurch nicht nur Chancen, sondern vor allem auch relativ hohe Verhandlungskosten ergeben (vgl. ebd.) – genau das „ruft gegebenenfalls erst recht ein inkrementelles Durchwursteln als Entscheidungsregel hervor“ (ebd.: 34).

Dieser eben erläuterten Theorie der Politikverflechtung liegt jedoch ein verfassungsrechtliches Begriffsverständnis von Föderalismus zugrunde. Demnach verstand Scharpf im Rahmen seiner Arbeiten lediglich den Bund sowie die Gliedstaaten als zwei föderale Ebenen des deutschen Bundesstaates (vgl. Benz 2016: 32). Diese „Verengung“ des Föderalismus-Begriffs hat verfassungsrechtlich sicherlich seine Berechtigung; für den vorliegenden Kontext allerdings erscheint es wohl notwendig dieses Begriffsverständnis um eine weitere Ebene, nämlich die der *Gemeinden*, zu erweitern. Letzteres bestätigt auch Benz (1985: 7), wenn er konstatiert, dass diese verfassungsrechtliche „Sichtweise [...] für die empirische Forschung erweitert werden“ muss. Demnach werden auch in der vorliegenden Arbeit Bund, Länder sowie Gemeinden als „gleichwertige“ Teile des Staatsgefüges betrachtet werden. Dies scheint auch deshalb gerechtfertigt, weil die Beziehungen zwischen diesen drei Ebenen „nicht allein aus ihrer

rechtlichen Stellung erklärt werden“ (ebd.) können. Insofern leistet die vorliegende Arbeit hierdurch auch einen Beitrag zur Theorie der Politikverflechtung in dem Sinne, als dass die Reichweite hinsichtlich der (deutschen) kommunalen Ebene erweitert wird.

Im Folgenden wird nun die *Agenturtheorie* aus dem Bereich der Neuen Institutionenökonomik (Organisationsforschung) vorgestellt (Kap. 4.2), bevor dann aus den hier präsentierten Theorien adäquate Bedingungsfaktoren in Bezug auf die kommunale OZG-Umsetzung im deutschen (kooperativen) Föderalismus generiert werden sollen (siehe Kap. 4.3).

## 4.2 Organisation: Agenturtheorie

Ähnlich wie im Bereich der Föderalismus-Forschung existiert auch im Bereich der Neuen Institutionenökonomik (noch) keine einheitliche Theorie (vgl. Ebers/Gotsch 2019: 196). Zunächst zählt zu den hier vorherrschenden Ansätzen die *Theorie der Verfügungsrechte* (Property Rights Theory), die *Agenturtheorie* (Principal Agency Theory) sowie auch die *Transaktionskostentheorie* (Transaction Cost Economics; vgl. ebd.). Im Kern fokussieren diese Theorien auf die „Analyse von Institutionen, in deren Rahmen der *ökonomische* Austausch vollzogen wird“, so Ebers und Gotsch (ebd.; Hervorhebung A.W.). „Institutionen“ werden hier in Anlehnung an die Definition nach Douglass North (1990) als „die Normen, Regeln und Konventionen [...], die das Handeln und die Beziehungen der Akteure regulieren“ (ebd.) definiert. Da die Föderalismus-Kritik am deutschen OZG-Umsetzungsprozess gerne auf fehlende bzw. „defizitäre“ Effizienz rekurriert (Kap. 1), scheint es logisch, diese Theoriestränge (in Verbindung mit der bereits vorgestellten Politikverflechtungstheorie aus der Föderalismus-Forschung) in die vorliegende Arbeit zu integrieren. Schließlich – und das haben bereits Ebers und Gotsch (2019: 196) festgestellt – scheint es offensichtlich, dass das Ziel einer *ökonomischen* Institutionenanalyse (unter anderem) darin besteht, die „*Effizienz* [...] von ökonomischen Institutionen zu erklären“ (ebd.).

Aus Gründen des Forschungsinteresses und der damit verbundenen adäquaten Übertragbarkeit von Theorien auf spezifische Fälle wird hier (aus dem Bereich der Neuen Institutionenökonomik) die *Agenturtheorie* zu extrahieren sein. Die *Theorie der Verfügungsrechte* bildet eine theoretische Grundlage für Agentur- und Transaktionskostentheorie und verspricht keine relevanten Ableitungen für den vorliegenden Fall. So können die darauf aufbauenden Theorien ebenso gut ohne Vorwissen durch diese Theorie verstanden werden. Die Transaktionskostentheorie könnte durchaus Anwendung finden, wird aber aufgrund ihrer „defizitären“ Systematisierung (ebd.: 249f.) sowie der Passgenauigkeit (bezüglich der OZG-Umsetzung zwischen Kommunen und Land) vernachlässigt: ersteres bestätigen Ebers und Gotsch (ebd.), wenn sie konstatieren, dass „die verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten, die zwischen den Extremen des Spot-Marktes und relationaler Vertragsverhältnisse angesiedelt sind [...] bislang kaum



hinreichend systematisch erfasst“ (ebd.) wurden; Zweiteres ergibt sich daraus, dass eine Anwendung der Transaktionskostentheorie relativ dünne (in Form von *einem* Bedingungsfaktor) Implikationen für den vorliegenden Fall generiert hätte, was angesichts des damit verbundenen Arbeits-, Schreib- und Leseaufwands nicht aufgewogen werden könnte – schlicht, weil hieraus keine allzu große Aussagekraft zu generieren wäre. Hinzu kommt außerdem, dass eine Integration der Transaktionskostentheorie den vorgesehenen Arbeitsumfang dieser Arbeit sprengen würde.

So erscheint also vor allem die *Agenturtheorie* mit der zentralen Gegenüberstellung von Prinzipal und Agent (als Austauschpartner) adäquat, die koordinativen Beziehungen zwischen Kommunen und Land zu erfassen. Schließlich zielt die *Agenturtheorie* auf die Erklärung von effizienten Austauschbeziehungen, was im Rahmen der Hinterfragung der *Effizienz* föderal organisierter *vertikaler Koordination* prädestiniert erscheint.

Zentral für die *Agenturtheorie* scheint der Begriff des *Vertrages* und „seine Rolle in Austauschbeziehungen zwischen einem Auftraggeber („Prinzipal“) und einem Auftragnehmer („Agent““ (Ebers/Gotsch 2019: 207). Im Kern geht es darum, dass der Prinzipal dem Agenten bestimmte Aufgaben oder Entscheidungen überträgt und diese Übertragung *vertraglich* geregelt bzw. vereinbart wird (ebd.). Der Agent soll hierfür eine Vergütung in welcher Form auch immer erhalten und hat somit bereits einen Anreiz, diese Austauschbeziehung einzugehen (ebd.). Dementsprechend kann der Prinzipal also Aufgaben, Kompetenzen oder Ähnliches delegieren und sich so das „Handlungsvermögen des Agenten zunutze machen“ (vgl. ebd.). Beispielsweise könnte der Agent über mehr Zeit oder Fachkompetenzen verfügen (ebd.: 208), um bestimmte Aufgaben zu erledigen – demzufolge entlastet sich der Prinzipal mit der Delegation der Aufgabe selbst und kann gleichzeitig sein Handlungsvermögen um das des Agenten erweitern. Eine Win-Win-Situation vermag zu entstehen. Doch die Delegation kann für den Prinzipal auch ein Problem darstellen: Erhält ein Agent Entscheidungskompetenzen, so kann er diese theoretisch auch für seine eigenen denn des Prinzipals Interessen nutzen (vgl. ebd.). In diesem Szenario würde der Agent also nicht gemäß des Vertrages (zwischen Prinzipal und Agent) agieren, was dazu führt, dass der Prinzipal „institutionelle Regelungen“ (ebd.) benötigt, die sicherstellen, dass der Auftragnehmer im Sinne des Auftraggebers möglichst adäquat handelt (ebd.).

Damit ist nun der zentrale Gegenstand der Agenturtheorie angesprochen. Denn genau diese Problematik wird von der Agenturtheorie versucht zu erklären: Wie kann die Beziehung zwischen Prinzipal und Agent vertraglich (optimal) geregelt werden, wenn sie beispielsweise unter den Rahmenbedingungen ungleich verteilter Informationen oder etwa divergierender Interessen (wie eben erläutert) existiert? Im Kern antwortet die Agenturtheorie auf solche typischen Probleme von Austauschbeziehungen im Allgemeinen mit *drei Mechanismen*, um die Probleme zumindest handhabbar bzw. effizienter handhabbar zu machen: erstens seien Anreiz-,

zweitens Kontroll- und drittens auch Informationssysteme hilfreich (vgl. ebd.) – hierzu gegen Ende des Kapitels mehr.

Schließlich ist die Frage nach den Grundannahmen, auf denen die Theorie basiert, unabdingbar, um den Umfang und die Reichweite der Theorie zu verstehen. Die erste Grundannahme, ein „vertragstheoretisches Organisationskonzept“, wie Ebers und Gotsch (ebd.) es nennen, wurde soeben dargelegt. Zusätzlich muss konstatiert werden, dass das Verhalten von Akteuren als grundsätzlich *nutzenmaximierend* (Homo oeconomicus) charakterisiert wird und von bestimmten Rahmenbedingungen (ungleiche Informationsverteilung oder etwa divergierende Interessen) tangiert wird (ebd.). Schließlich berücksichtigt die Agenturtheorie als dritte Grundannahme auch, dass sogenannte „Agenturkosten“ bei Vertragsschluss entstehen und eine optimale Vertragsgestaltung nur unter Berücksichtigung eben dieser Kosten möglich ist (ebd.). Diese Agenturkosten lassen sich überblicksartig – weil für den vorliegenden Kontext nicht zentral – folgendermaßen einordnen und kategorisieren (vgl. ebd.: 211):

1. Verhandlungskosten (für Prinzipal und Agent bei Vertragsgestaltung);
2. Steuerungs- und Kontrollkosten (für Prinzipal zur „Disziplinierung“ des Agenten);
3. Garantiekosten (für Agent gegenüber Prinzipal dessen Interessen zu vertreten);
4. Residualkosten (Wohlfahrtsverluste für Prinzipal).

In hiesigem Kontext scheinen diese Kostenüberlegungen jedoch nicht zentral, weshalb sie lediglich kurz genannt werden sollten. Schließlich soll es nicht um eine rein ökonomische Kosten-Nutzen-Analyse gehen, sondern um föderale Optimierungspotenziale (im OZG-Umsetzungsprozess), die sich – das kann an dieser Stelle schon vorweggenommen werden – nicht ausschließlich anhand ökonomischer Überlegungen erforschen lassen (s.o.).

Wie bereits angedeutet, entstehen in der Austauschbeziehung bestimmter Akteure auch „Agency-Probleme“, die ein *effizientes* Handeln hemmen – diese Probleme können wie folgt kategorisiert werden (vgl. Plettendorff 2014: 19; siehe auch Ebers/Gotsch 2019: 212):

- *hidden characteristics* (verborgene Eigenschaften);
- *hidden action* (verborgenes Handeln);
- *hidden intention* (verborgene Absichten);
- *hidden information* (verborgene Informationen).

Unter der ersten Kategorie sind solche Probleme zu summieren, die vor Vertragsschluss – also ex ante – entstehen (Plettendorff 2014: 19). Dabei ist der Prinzipal nicht allwissend bezüglich der Eigenschaften (etwa Fachkompetenzen) des Agenten (ebd.). Für diese Informationsasymmetrie schlägt die Agenturtheorie *zwei Lösungen* vor: *Signaling* und *Screening* (ebd.). Bei Ersterem sollte der Agent versuchen, seine Eigenschaften im Vornherein (vor Vertragsschluss) zu „signalisieren“; bei Zweiterem „geht die Aktivität vom Prinzipalen aus, indem er

sich Informationen über die Eigenschaften des Agenten einholt“ (vgl. ebd.), um auf diesem Wege der Informationsasymmetrie zu entgegnen.

Die zweite Kategorie – „hidden action“ – kommt dann zum Tragen, wenn der Vertrag bereits abgeschlossen ist, also ex post (ebd.: 20). Hier geht es darum, dass der Prinzipal zwar die Ergebnisse des Agenten wahrnehmen kann, aber nicht den „Weg“ bzw. die notwendigen Handlungen zu den Ergebnissen nachvollziehen kann und somit auch nicht das Leistungsniveau des Agenten beurteilen kann (vgl. ebd.; siehe auch Ebers/Gotsch 2019: 213). Der Agent hat somit keinen bzw. einen eingeschränkten Anreiz zur Leistungserbringung. Für diese Problematik empfiehlt die Agenturtheorie ein *Monitoring*: Berichtssysteme oder Kontrollinstanzen können helfen, das Leistungsniveau des Agenten zu erfassen, wodurch auch der Agent einen (unter Umständen „nur“ erhöhten) Anreiz zur Leistungserbringung erfährt (vgl. Plettendorff 2014: 20).

Unter der dritten Kategorie „hidden intention“ sind solche Agency-Probleme zu verstehen, die sich „in der Phase der Vertragsumsetzung auf Grund verborgener Absichten des Agenten ergeben“ (Ebers/Gotsch 2019: 213). Dabei nutzt der Agent (im Sinne seiner Interessen) die Gelegenheit, vom Prinzipal nicht beauftragte Aufgaben umzusetzen, die für den Prinzipalen zugleich mit Nachteilen behaftet sind (ebd.). Ein Beispiel verdeutlicht die Problematik: Nutzt der Agent beispielsweise Vertragslücken aus, um (implizit vorhandene oder nicht vorhandene) Vertragselemente umzusetzen, so „initiiert“ bzw. nutzt er im Sinne der Agenturtheorie eine „hidden intention“, eine verborgene Absicht seiner selbst. Auch hinsichtlich dieses Problemtyps empfiehlt die Agenturtheorie eine Interessensangleichung zwischen Prinzipal und Agent, etwa dergestalt, dass „von vornherein langfristige Verträge geschlossen“ (Plettendorff 2014: 20) werden müssen.

Die vierte und letzte Kategorie „hidden information“ kategorisiert solche Probleme, die eigentlich gewünscht sind (Ebers/Gotsch 2019: 213) – ein Paradox, das es gilt zu erläutern. „Hidden information“ zielt auf die problematische Seite ab, die aus dem (aus Sicht der Agenturtheorie eigentlich gewünschten) Wissensvorsprung des Agenten resultieren (ebd.). Diese Seite ist etwa dann gegeben, wenn der Agent „sein Expertenwissen zu seinem eigenen Vorteil ausnutzen kann“ (ebd.) und der Prinzipal (etwa aufgrund geringerer Sachkenntnis oder Ähnlichem) diese Situation nicht hinreichend bewerten kann – ähnlich wie im Falle der „hidden action“ (s.o.). Da der Agent somit seine Handlungen (zunächst unabhängig vom Ergebnis) selbst wählen kann und er aufgrund opportunistischen Verhaltens – das die Agenturtheorie grundsätzlich unterstellt – dazu neigt, seine eigenen Interessen durchzusetzen, besitzt er gegenüber dem Prinzipal einen Vorteil im Wettstreit um Interessen (ebd.).

Es dürfte an dieser Stelle offenkundig erscheinen, dass hier stellenweise Überschneidungen zwischen den Kategorien zu finden sind, weshalb Plettendorff (2014: 20) auch zurecht

konstatiert, dass insgesamt „alle Agency-Problematiken in Form der „hidden information“ [erscheinen], da sie alle auf einem *Informationsdefizit des Prinzipals* beruhen“ (ebd.; Hervorhebung A.W.). Aufgrund dessen haben bereits einige Autoren die vier Kategorien auf drei „verkürzt“ und dabei die „hidden information“ als implizit gegeben vorausgesetzt (ebd.). Insgesamt jedoch können die Agency-Problematiken insofern zusammengefasst werden, als dass die Agenturtheorie generell eine *Informationsasymmetrie zwischen Prinzipalen und Agenten* postuliert und dadurch „mit Zielkonflikten zwischen den Beteiligten gerechnet werden“ (Ebers/Gotsch 2019: 210) muss.

Nachdem die (potenziellen) Agentur-Probleme erfasst wurden, stellt sich nun auch die Frage nach den *Lösungen* dieser Problemstellungen. Wie oben bereits angedeutet, empfiehlt die Theorie *drei* verschiedene *Mechanismen* zur Effizienzsteigerung von Austauschbeziehungen, die vor allem vom Prinzipal vertraglich integriert werden müssen: *Anreiz-, Kontroll- sowie Informationsfunktionen* stellen laut Agenturtheorie eine vertragsgemäße Aufgabenerfüllung durch den Agenten sicher (ebd.: 214) – Ebers und Gotsch (ebd.) formulieren dies recht treffend als „Disziplinierung des Agenten“ durch den Prinzipalen.

Um dem Agenten Anreize zu setzen die Aufgabenerfüllung im Sinne des Prinzipals durchzuführen, sollte der Agent eine „Ergebnisbeteiligung“ erfahren (ebd.). Das heißt ganz praktisch, dass die Leistungsergebnisse vertraglich geregelt werden sollten (ebd.), so dass der Agent ebenso an diese gebunden ist und folglich die Interessen des Prinzipals berücksichtigen muss, um nicht selbst einen Reputationsverlust oder Ähnliches zu erfahren. Für den Prinzipalen entsteht dabei der Vorteil, dass er (wie bei den Agenturproblemen dargelegt) kein Informationsdefizit bezüglich des Ergebnisses vorgelagerter Handlungen mehr benötigt, da er lediglich über die Ergebnisbeteiligung des Agenten dessen Leistung bewerten kann (vgl. ebd.). Doch auch hier kann unter bestimmten Voraussetzungen die Steuerungsfähigkeit der Anreizfunktion „versagen“: sollte ein Ergebnis nicht eindeutig bzw. nicht messbar auf den Leistungsbeitrag des Agenten zurückzuführen sein, sondern beispielsweise auf Umweltfaktoren oder Ähnliches, so wird die Aufgabenerfüllung für den Agenten risikoreich(er) – ergebnisorientierte Verträge sollten in ihrer Gestaltung (neben Anreizfunktionen) also auch die Risikoverteilung zwischen Prinzipal und Agent berücksichtigen (vgl. ebd.). Um solche Verträge nun (wirtschaftlich) optimal zu regeln, muss dieses Dilemma zwischen Risiko und Ergebnis durch einen Kompromiss hinsichtlich deren Verteilung gelöst werden (ebd.).

„Eine weitere Möglichkeit der Disziplinierung des Agenten besteht in der *direktiven Verhaltenssteuerung*“, so Ebers und Gotsch (ebd.: 215). Dabei geht es darum, Verhaltensnormen in den Vertrag aufzunehmen, sie zu kontrollieren und bei Vertragsbruch auch zu sanktionieren (ebd.). Allerdings setzt dieser Mechanismus voraus, dass auf Seiten des Prinzipals Informationen zur Festlegung solcher Normen benötigt werden und dies aus Sicht der Agenturtheorie „bei komplexen und unstrukturierten Aufgaben kaum möglich ist“ (ebd.). Gleichzeitig baut die

Sanktionsfähigkeit darauf auf, dass der Agent bzw. dessen Leistung *beobachtbar* ist – aus Sicht der Agenturtheorie ist diese Beobachtung jedoch mit hohen Kosten verbunden (vgl. ebd.). Letzten Endes setzt die Agenturtheorie daher eher auf „positive Leistungsanreize [als] eine kostengünstigere Art der Verhaltenssteuerung“ (ebd.).

Zuletzt kann der Prinzipal auch das *Informationssystem verbessern* (ebd.), wodurch er grundsätzlich mehr Informationen (über Leistungen, Handlungen oder Interessen des Agenten) erlangen kann. So werden die Handlungen des Agenten (für den Prinzipal) transparenter und gleichzeitig wird dessen Hang zur Täuschung (Opportunismus) reduziert (ebd.). Praktisch könnte ein Informationssystem etwa dadurch „verbessert“ werden, dass Leistungsvergleiche einbezogen werden oder etwa die Rechenschaftspflichten des Agenten vertieft oder erweitert werden (vgl. ebd.). Dabei scheint jedoch auch von Interesse, dass der Agent zunächst keinen Anreiz für verbesserte Informationssysteme sieht: insofern werden „auch bei dieser Strategie Lösungsansätze immer nur als Kompromiss möglich“ (ebd.) sein.

#### 4.3 Ableitung von Bedingungsfaktoren

Nachdem die relevanten Theorie-Konstrukte der Föderalismus- wie auch der Organisationsforschung en générale präsentiert worden sind, gilt es nun, diese spezifisch auf den OZG-Umsetzungsprozess im Rahmen des kooperativen Föderalismus in Deutschland zu übertragen und daraus ertragreiche Bedingungsfaktoren für eine *effiziente* und *einheitliche Umsetzung* des OZG zu generieren. Zuerst widmen wir uns hierbei der Chronologie dieser Arbeit folgend der Föderalismus-Forschung (Kap. 4.3.1), bevor dann noch ergänzend oder erweiternd Faktoren aus der *Agenturtheorie* abzuleiten sind (Kap. 4.3.2). Am Ende dieses Kapitels fasst Tabelle 1 alle aufgestellten Bedingungsfaktoren für eine effiziente und einheitliche OZG-Umsetzung auf Kommunalebene übersichtlich zusammen.

##### *4.3.1 Bedingungsfaktoren aus der Politikverflechtungstheorie*

Bezüglich des deutschen OZG-Umsetzungsprozesses muss zunächst festgehalten werden, dass hieran (konkret: Portalverbund und Digitalisierungsprogramm resultierend aus dem OZG) alle föderalen Ebenen (also auch die Kommunalebene) beteiligt sind und miteinander in welchem Maße auch immer kooperieren *sollen*. Das OZG betont bezüglich der Interaktion von Kommunal- und Landes- bzw. Bundesebene ganz klar freiwillige Formen der Kooperation (OZG 2017). Keinerlei Passagen lassen sich finden, in denen auch nur ansatzweise von Zwang die Rede wäre: der Begriff „muss“ fällt gegenüber der hier zentralen Forschungseinheit der Kommunalebene nicht (vgl. ebd.). Und auch wenn dies unter anderem an dem Recht der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) in Deutschland liegen mag, so lässt sich doch auch konstatieren, dass dagegen beispielsweise im sozialpolitischen Bereich (etwa

Arbeitslosengeld) durchaus von Bundesebene bis auf die kommunale Ebene (als Vollzugsebene) durch zentrale und verbindliche Vorgaben „durchregiert“ werden konnte. Hinzu kommt dann, dass die theoretische Differenzierung zwischen „Politikverflechtung“ und „kooperativem Föderalismus“ verschiedene Implikationen mit sich bringt: wie im Theorie-Kapitel dargelegt, liegt dann *eher* Politikverflechtung vor, wenn *eher* Zwang herrscht; kooperativer Föderalismus dagegen betont die freiwillige Kooperation sowohl im horizontalen wie auch im vertikalen Sinne und meint damit eher „vertragsförmige Kooperationen“ (vgl. Kap. 4.1). Ausgehend von der theoretischen Erkenntnis Scharpfs, dass Politikverflechtung aufgrund seiner Zwangsimplicationen eher zu Blockadepolitiken führe als kooperative, freiwillige Interaktionsformen (vgl. ebd.), kann für den vorliegenden Kontext der OZG-Umsetzung konstatiert werden, dass aufgrund der freiwillig ausgerichteten OZG-Vorgaben für die Kommunalebene die Blockadeanfälligkeit (zwischen den föderalen Ebenen) tendenziell gering ausfällt und somit effiziente Austauschprozesse theoretisch ermöglicht werden. Gleichzeitig führt dieser fehlende (legislative) Zwang zur Umsetzung möglicherweise dazu, dass nicht kooperiert oder zumindest interagiert wird und somit die Einheitlichkeit der Umsetzung leidet bzw. durch fehlende Abstimmungs- und Austauschprozesse gar nicht erst möglich wird. Insofern kann daraus abgeleitet werden, dass der fehlende Zwang im OZG-Umsetzungsprozess gegenüber der Kommunalebene zwar freiwillige Kooperationen befördert und damit auch die Effizienz der Ergebnisse aufgrund tendenziell geringerer Blockadeanfälligkeit ermöglicht, gleichzeitig aber auch durch den fehlenden Zwang zur Abstimmung die Einheitlichkeit der Umsetzung „gefährdet“. Schließlich *müssen* die Kommunen weder untereinander noch mit übergeordneten föderalen Ebenen im Austausch stehen, geschweige denn kooperieren – dies kann eben dazu führen, dass die zahlreichen kommunalen Einheiten (etwa 11.000 im gesamten Bundesgebiet; vgl. Abb. 1) jeweils unilateral agieren und somit sehr heterogene Ergebnisse produzieren bzw. umsetzen. Vor dem Hintergrund steigender Ausgaben und einer gleichzeitigen Konjunkturabflachung auf Kommunalebene (Geißler 2019) – die durch die Corona-Pandemie wohl noch stärker ausfallen wird – gekoppelt an die Freiwilligkeit der OZG-Umsetzung würde ein solches Vorgehen wohl nicht verwundern. Der *erste Bedingungsfaktor* kann an dieser Stelle also folgendermaßen zusammengefasst werden: *Freiwillige Kooperationen* im OZG-Umsetzungsprozess sorgen für *mehr Effizienz* (als etwa ein Zwangsverhandlungssystem), was gleichzeitig *aber auch eine geringere Einheitlichkeit* befördert.

Des Weiteren postuliert die Politikverflechtungstheorie nach Scharpf, dass das *Verhalten* der Akteure ein entscheidender Faktor für die Problemlösungsfähigkeit und damit (unter hiesigem Verständnis) für die Effizienz des deutschen Föderalismus darstellt (vgl. Kap. 4.1). Demnach sei ein politikverflochtenes System wie Deutschland besonders dann problemlösungs*unfähig*, wenn das Verhalten der Akteure „polarisiert“ ist. Für die hier von Interesse erscheinenden Austauschbeziehungen zwischen Landes- und Kommunalebene kann daraus abgeleitet

werden, dass, wenn die Akteure sich *kompetitiv* verhalten und somit ein „polarisiertes“ Akteursverhalten dominiert, dadurch die Problemlösungsfähigkeit und damit die Effizienz der Austausch- bzw. Kooperationsbeziehungen gemindert wird. Umgekehrt kann entsprechend der Auslegung des deutschen Föderalismus in Richtung Kooperation (kooperativer Föderalismus) „nicht-polarisiertes Verhalten“ als *kooperativ* beschrieben werden. Sollten die Akteure also vorwiegend kooperativ agieren, indem sie etwa alle an einem Strang ziehen und weniger Wettbewerb (primär Konkurrenz zwischen den Verwaltungen) in den Austauschbeziehungen fördern, so kann davon ausgegangen werden, dass die (föderalen) Austauschbeziehungen eher effizient erscheinen – schlicht, weil dies die Problemlösungsfähigkeit des Systems fördert. Gleichzeitig kann auch mit Blick auf den Zielaspekt der *Einheitlichkeit* angeführt werden, dass kooperatives Akteursverhalten positiv auf die Einheitlichkeit wirkt, da hierdurch beispielsweise Ergebnisse untereinander geteilt werden und somit eine einheitlichere Umsetzung befördern. Würden die Akteure hier kompetitiv agieren, indem beispielsweise große Kommunen als Vorreiter der Leistungserbringung monetäre Vergütungen von beispielsweise kleineren Kommunen fordern, so würde darunter (wiederum vor dem Hintergrund der kommunalen Finanzproblematik (Geißler 2019)) die Einheitlichkeit leiden, da die Leistungen somit nur partiell, nämlich von denen, die „es sich leisten können“, übernommen werden würden. Insofern ist davon auszugehen, dass *kompetitives Verhalten* der Akteure auf beide Zielaspekte *negativ* wirkt und somit die Effizienz wie auch die Einheitlichkeit tendenziell mindert.

Weiterhin hängt mit letzterem Faktor auch die Frage nach der *Akteurszahl* und der *Konvergenz der Interessenlagen* der Akteure zusammen. Schließlich postuliert die Theorie in diesem Zusammenhang, dass eine hohe Divergenz der Interessen gepaart mit einer relativ hohen Anzahl von Akteuren die Problemlösungsfähigkeit des föderalen Systems negativ tangiere (vgl. Kap. 4.1). Sollten also die Akteure (vorwiegend auf Kommunalebene, teilweise aber auch auf Landesebene in den beiden hier zu untersuchenden Fällen) das Vorherrschen widerstrebender Interessen anzeigen, so kann die Effizienz der Austauschbeziehungen tendenziell in Frage gestellt werden. Kommt dann noch die Einschätzung der Beteiligten hinzu, dass die Anzahl der am OZG-Umsetzungsprozess beteiligten Akteure generell zu hoch sei, so befördert dies laut Theorie den Faktor der Interessendivergenz und sorgt tendenziell für noch weniger effiziente Prozesse. Zugleich stellt sich hier dann die Frage der Auswirkungen dieser Faktoren auf die Einheitlichkeit der OZG-Umsetzung. Hier kann vermutet werden, dass einerseits eine hohe Anzahl beteiligter, möglichst auch „relevanter“ Akteure die Einheitlichkeit fördert; sollten deren Interessen jedoch eher divergent erscheinen bzw. von den Befragten so eingeschätzt werden, so kann die Realisierung einer einheitlichen OZG-Umsetzung wiederum in Frage gestellt werden. Insofern kann für diesen „kombinierten“ Faktor festgehalten werden, dass eine *hohe Akteurszahl* gepaart mit einer *hohen Interessendivergenz* eindeutig in Richtung *Ineffizienz* führen, während etwa eine *hohe Anzahl* von Akteuren gepaart mit einer *hohen*

*Interessenkonvergenz* für eine einheitliche Umsetzung *förderlich* erscheinen. In letzterem Falle könnte theoretisch auch die Effizienz befördert werden, schlicht dadurch, dass durch eine hohe Zahl von Akteuren Synergieeffekte erzielt werden könnten – Voraussetzung hierfür: eine hohe Interessenkonvergenz, um die Problemlösungsfähigkeit (und damit die Effizienz) der Austauschbeziehungen zu fördern.

Die Theorie der Politikverflechtung empfiehlt aber auch Lösungen, um die Problemlösungsfähigkeit des verflochtenen politischen Systems zu fördern und somit effiziente(re) Austauschprozesse zwischen (oder auch innerhalb) föderaler Ebenen zu realisieren. Wie im Theorie-Kapitel 4.1 dargelegt, ist einer dieser Lösungsvorschläge Scharpfs schlicht eine Entflechtung der verflochtenen Strukturen – diese theoretische Überlegung mutet zunächst primitiv an, bringt aber für den vorliegenden Forschungskontext eine unabdingbare Implikation mit sich. Denn Scharpfs Begründung dieses Lösungsvorschlags geht auf die Erkenntnis zurück, dass verflochtene Politik- und Verwaltungsstrukturen häufig deshalb problemlösungsunfähig sind bzw. dass eine Tendenz zu einer defizitären oder eingeschränkten Problemlösungsfähigkeit deshalb besteht, weil die Ebenen keine eindeutigen *Ansprechpartner* (zueinander) besitzen. Diese fehlenden Ansprechpartner resultieren aus den komplexen (weil eben verflochtenen) Strukturen des deutschen Bundesstaates (vgl. ebd.) und führen logischerweise dazu, dass die in verflochtenen Strukturen notwendigen Austauschbeziehungen bereits grundsätzlich defizitär oder gar unmöglich erscheinen – schließlich fehlt hier die Information, das Wissen, mit wem überhaupt der Austausch stattfinden soll. Da dies die Problemlösungsfähigkeit des Systems beschränkt, ist davon auszugehen, dass die Effizienz der (hier vor allem vertikal ausgerichteten) Austauschbeziehungen leidet. Es dürfte daher offenkundig erscheinen, dass, wenn die zuständigen Kommunalakteure keine eindeutigen Ansprechpartner auf Landesebene (als direkt übergeordnete Ebene) haben bzw. Kenntnis von diesen haben, die Austauschbeziehungen dieser beiden Ebenen tendenziell als ineffizient einzuordnen sind. Sollte dieser Faktor der konkreten Ansprechpartner im wechselseitigen Sinne im OZG-Umsetzungsprozess (in den beiden Fällen MV und BY) nicht gegeben sein, so kann einerseits die Effizienz der Austauschbeziehungen zumindest partiell in Frage gestellt werden und andererseits die Theorie nach Scharpf (ebenso zumindest partiell) für diesen Faktor bestätigt werden. Letzteres wirkt dann auch auf die Forderung einer Entflechtung der bundesstaatlichen Strukturen bestätigend. Insofern kann (im positiven Sinne formuliert) davon ausgegangen werden, dass der OZG-Umsetzungsprozess dann tendenziell als effizient einzuordnen ist, wenn die relevanten Akteure Kenntnis von konkreten Ansprechpartnern auf der jeweils anderen föderalen Ebene besitzen. Auch bezüglich des Zielaspekts *Einheitlichkeit* kann davon ausgegangen werden, dass der Faktor der konkreten Ansprechpartner positiv – wenn auch nicht substantiell – auf eine einheitliche Umsetzung des OZG wirkt. Schließlich ist theoretisch die Kenntnis der Ansprechpartner die Grundlage für Interaktion (Informationsaustausch etwa) und damit unabdingbar zur



Angleichung bzw. Vereinheitlichung der OZG-Leistungen. Dies wird durch die hier noch anzustellenden Interviews zu erfassen sein. Da es sich hier vorrangig um informelle Beziehungen dreht, scheint diese Methodik prädestiniert.

Zuletzt scheint – wie unter anderem schon aus dem Kapitel der „Ausgangssituationen“ (Kap. 3.4 u. 3.5) hervorgegangen – der *Finanzaspekt* im verflochtenen System Deutschlands auch oder vor allem in der OZG-Umsetzung von Relevanz zu sein. Ausgehend vom juristischen Aspekt der föderalen Finanzierung, Stichwort „Konnexitätsprinzip“, muss im Falle der Umsetzung des OZG konstatiert werden, dass die Wirkung dessen beim OZG umstritten ist (Schallbruch 2017). Wie bereits bei den Ausführungen zum Bedingungsfaktor der „Freiwilligkeit“ erwähnt worden ist, scheint das OZG unter rein rechtlicher Betrachtung nicht verbindlich für die Kommunalebene. Dies liegt einerseits wohl am Recht der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) – was grundsätzlich zur Folge hat, dass vor allem der Bund (siehe Art. 84 Abs. 2 S. 7 GG), aber auch das Land nicht ohne weiteres über die Kommunen hinweg regieren dürfen – und andererseits schlicht daran, dass das OZG (2017) keinerlei Passagen oder Formulierungen enthält, die zweifelsohne die Kommunalebene zu Aktivitäten bezüglich der Umsetzung dieses Bundesgesetzes verpflichten würden (vgl. Kap. 3.3). Vor diesem Hintergrund scheint eben auch umstritten, ob die Kommunen das OZG überhaupt umsetzen *müssen*. Dementsprechend ist auch die Wirkung des Konnexitätsprinzips (jeweils in den Länderverfassungen geregelt) in diesem Umsetzungsprozess fraglich (vgl. Schallbruch 2017) und sollte daher mit in die Untersuchung einfließen. Daneben finanzieren sich Kommunen größtenteils durch Zuteilung von Gewerbe- oder Einkommenssteuern, was zwangsläufig zu einer gewissen Heterogenität der kommunalen Finanzen im Bundesgebiet, aber auch in verschiedenen Länderregionen führt (vgl. Bertelsmann-Stiftung 2019: 7) – bestes Beispiel für Letzteres lässt sich bereits in einer Ost-West-Differenzierung zeigen (ebd.). Aufgrund dessen sollte der Faktor der Finanzierung, konkret der Wirkung des Konnexitätsprinzips, in dieser Arbeit Beachtung finden: dabei werden aber auch weitere Finanzierungsaspekte wie etwa Förderprogramme zu berücksichtigen sein, da diese ebenso finanzielle (kompensierende) Implikationen mit sich bringen können. Bekräftigt wird dieser Faktor nicht zuletzt durch die Fallauswahl: mit BY steht ein im Bundesvergleich betrachtet wirtschaftsstarkes Bundesland dem Land MV gegenüber, das laut Finanzreport der Bertelsmann-Stiftung am unteren Ende der Skala (Bruttoinlandsprodukt pro Kopf) zu finden ist (vgl. ebd.). Somit scheint die Wirkung des Konnexitätsprinzips für eine *einheitliche* Umsetzung unabdingbar. Denn inwiefern Kommunen mit dieser finanziellen Rahmenbedingung neben ihren Pflichtaufgaben dann auch eine solche (wenn auch umstrittene) *freiwillige* Aufgabe tatsächlich wahrnehmen können oder wollen, kann an dieser Stelle bereits in Frage gestellt werden. Schließlich fördern erhöhte Finanzen auch die Effizienz des Verwaltungshandelns – etwa dadurch, dass die Erreichbarkeit qualifizierten Personals ermöglicht wird oder etwa durch vertiefte Interaktionen mit anderen Akteuren zur Nutzung von

Synergieeffekten. Somit scheint dieser Faktor der *Finanzierung* in der Datenerhebung (Interviews) wichtig, um die föderalen Austauschbeziehungen hinsichtlich einer effizienten und einheitlichen OZG-Umsetzung bewerten zu können.

Sollte das Konnexitätsprinzip wirksam sein und sich empirisch bestätigen lassen, kann davon ausgegangen werden, dass hierdurch die teilweise defizitäre finanzielle Lage der Kommunen kompensiert wird und die Effizienz des Umsetzungsprozesses aufgrund erstarkter Personalressourcen oder Ähnlichem befördert wird – schlicht, weil die Kommunen an Personalmangel leiden (Ritzer 2019; Krempf 2019) und somit der Austausch zur OZG-Umsetzung aufgrund fehlenden Personals verbunden mit fehlenden finanziellen Ressourcen erschwert wird. Solch ein Finanzierungsvorgehen hätte außerdem zur Folge, dass jegliche Kommunen – ob groß oder klein, ob finanzschwach oder finanzstark – hiervon profitieren würden und somit ihre Kapazitäten ausbauen könnten. Schließlich ist in der Ressourcenkapazität der deutschen Kommunen auch eine relativ starke Heterogenität zu verzeichnen (Bertelsmann-Stiftung 2019: 7; vgl. auch Geißler 2019), was dazu führt, dass kleine und von der Finanz- wie auch Personalproblematik in besonderem Maße betroffene Kommunen überhaupt erst Ressourcen ermöglicht bekommen, die ein Engagement im OZG-Umsetzungsprozess Realität werden lassen könnten. Insofern könnte die Wirksamkeit des Konnexitätsprinzips auch die *Einheitlichkeit* der OZG-Umsetzung auf Kommunalebene fördern. Aus Sicht der jeweiligen Landesebene ist dies natürlich mit erhöhten finanziellen Verpflichtungen verbunden, was ebenso Eingang in die Datenerhebung finden wird. Da jedoch, wie eingangs schon erwähnt die „Motivationslandschaft“ in Folge der OZG-Verabschiedung bezüglich der Verwaltungsdigitalisierung enorm gestiegen ist (vgl. Kap. 1 u. 3.3) liegt die Vermutung der „Zulassung“ der Wirksamkeit des Konnexitätsprinzips nicht fern: schließlich sind mit ambitionierten Vorgehensweisen auch ambitionierte Investitionen verbunden – das dürfte auf der Hand liegen.

Somit konnten nun aus dem ersten hier relevanten Theorie-„Block“ (Föderalismus-Forschung), konkret aus der hier zentralen *Politikverflechtungstheorie nach Scharpf* (1976) folgende *fünf Bedingungsfaktoren* für eine *effiziente* und *einheitliche* OZG-Umsetzung zwischen Kommunal- und Landesebene, die es in den beiden Fällen MV und BY zu „prüfen“ gilt, abgeleitet werden:

1. *Freiwilligkeit*: pro Effizienz, contra Einheitlichkeit;
2. *Kompetitives Akteursverhalten*: contra Effizienz, contra Einheitlichkeit;
3. *Hohe Akteurszahl* u. *Interessendivergenz*: contra Effizienz, pro Einheitlichkeit;
4. *Konkrete Ansprechpartner*: pro Effizienz, pro Einheitlichkeit;
5. *Finanzen*: pro Effizienz, pro Einheitlichkeit.

#### 4.3.2 Bedingungsfaktoren aus der Agenturtheorie

Gegen Ende dieses Kapitels sollen noch zwei weitere Bedingungsfaktoren für die *Effizienz* und unter Umständen auch für die *Einheitlichkeit* der OZG-Umsetzung abgeleitet werden – primär mit dem Fokus auf die Austauschbeziehungen zwischen Land und Kommunen.

Geht es nach der *Agenturtheorie*, so entstehen in der Austauschbeziehung zweier oder mehrerer Akteure grundsätzlich bestimmte „Agency-Probleme“ (vgl. Kap. 4.2). Die Kategorie „verborgene Eigenschaften“ (engl. „hidden characteristics“) beschreibt solche Probleme, die bereits vor Vertragsschluss (ex ante) auftreten: so ist der Prinzipal – im Fall des hier zu untersuchenden Phänomens der föderalen OZG-Umsetzung die Landesebene – nicht allwissend in Bezug auf die Eigenschaften des Agenten (in hiesigem Fall die Kommunalebene in Form von Kommunalverwaltungen und KSV), was dazu führt, dass aufgrund der „verborgenen Eigenschaften“ des Agenten (etwa dessen kommunales Know-How) eine *Informationsasymmetrie* zwischen Prinzipal und Agent entsteht. Dieses Problem der verborgenen Eigenschaften scheint auch auf die Austauschbeziehung staatlicher bzw. föderaler Ebenen zuzutreffen: schließlich muss die Kommunalebene aufgrund der ihr verfassungsrechtlich zukommenden *kommunalen Selbstverwaltung* zahlreiche Aufgaben selbst erledigen und ist zugleich aber auch finanziell abhängig von übergeordneten Ebenen, wobei Letzteres vor allem daraus resultiert, dass Kommunen keine eigenständigen staatlichen Einheiten darstellen, sondern – wie bereits erwähnt – verfassungsrechtlich als Teil der Länder einzuordnen sind (etwa Kap.3.3). Dementsprechend steht die Kommunalebene zwangsläufig im Austausch primär mit der Landesebene. Um dabei dem laut Agenturtheorie zentralen Problem der *Informationsasymmetrie* zu begegnen bzw. dieses Problem zumindest einzudämmen, schlägt die Theorie *zwei Lösungen* vor, aus denen sich recht konkrete Bedingungsfaktoren für effiziente Kooperationsbeziehungen der föderalen Ebenen im OZG-Umsetzungsprozess ableiten lassen.

Auf Seiten des Agenten scheint dabei erstens das sog. „Signaling“ notwendig, um die Austausch- bzw. Kooperationsbeziehung zwischen den Ebenen effizient(er) zu gestalten. Das heißt: Um die erwähnte Informationsasymmetrie (mit der Folge der tendenziellen Ineffizienz) einzudämmen, erfordert es Informationsflüsse „von unten nach oben“, etwa in Form von Berichtssystemen. Aufgrund der Vielzahl kommunaler Verwaltungseinheiten liegt die Vermutung nahe, dass diese ihre Informationsweitergabe über die KSV organisieren, die diese Informationen aggregieren und an die Landesebene (Prinzipal) übermitteln. Da es hier jedoch um die *Digitalisierung* der Verwaltungen geht, liegt auch durchaus folgender Gedanke nicht fern: unter Einbindung moderner (digitaler) Informationsplattformen wäre es durchaus denkbar, aus der Kommunalebene heraus (ohne „Umweg“ über die KSV) selbst die entsprechenden Informationen einzugeben, technisch zu aggregieren und damit den Informationsfluss direkt zu organisieren. Nichtsdestotrotz: Theoretisch scheint eine „bottom-up“-Informationsweitergabe für eine

effiziente Austauschbeziehung unabdingbar (vgl. Kap. 4.2). Insofern sollte davon ausgegangen werden, dass eine effiziente OZG-Umsetzung auf Landes- wie auf Kommunalebene nur möglich ist, wenn solche Informationsflüsse existieren, um bestenfalls Mehrwerte auf beiden Seiten dadurch zu generieren, dass Informationsasymmetrien vermieden werden. Unter Umständen könnte auch die Überlegung angestellt werden, dass die Existenz solcher (als *formell* einzuordnenden) Informationssysteme die Einheitlichkeit der OZG-Umsetzungsaktivitäten (zumindest auf Kommunalebene innerhalb bestimmter Landesgrenzen) fördert, wobei hiermit horizontale Informationsflüsse angesprochen sind und somit – beispielsweise bei einer (wie eben kurz dargelegten) digitalen Informationsweitergabe – technische Öffnungen für andere Kommunaleinheiten benötigt würden. Da aber auch die Agenturtheorie den Aspekt der Einheitlichkeit nicht explizit fokussiert oder betont, sollte dieser Aspekt zumindest an dieser Stelle nicht weiterverfolgt werden.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen bleibt also festzuhalten, dass ein aus der Agenturtheorie abgeleiteter Bedingungsfaktor für effiziente föderale Austauschprozesse in dem Begriff der *formellen Informationssysteme* zusammengefasst werden kann. Bestehen solche formellen Informationssysteme in der OZG-Umsetzung zwischen Land und Kommunen nicht, so kann davon ausgegangen werden, dass dies die Austauschbeziehungen aufgrund von bestehenden Informationsasymmetrien tendenziell ineffizient gestaltet.

Im umgekehrten Sinne postuliert die Agenturtheorie die Existenz solcher Informationsflüsse „von oben nach unten“ („Screening“) als ebenso unabdingbar, um effiziente Austauschprozesse zwischen Prinzipal (Land) und Agent (Kommunen) zu gewährleisten (vgl. ebd.). Auch dieser Aspekt spricht die Etablierung von Berichts- oder Monitoringsystemen zwischen den Ebenen an und nimmt dabei just (in hiesigem Forschungskontext) die übergeordnete Ebene „in die Verantwortung“. Demnach gehören zu dem eben konstatierten Bedingungsfaktor „formelle Informationssysteme“ vorrangig formalisierte, unter Umständen institutionalisierte Formen der Interaktion – und zwar sowohl „top-down“ als auch „bottom-up“. Beide Interaktionsrichtungen scheinen demnach unabdingbar, um effiziente Austauschprozesse zu ermöglichen.

Als zweiten Bedingungsfaktor, der in hiesigem Forschungskontext Anwendung finden sollte, kann auch die Etablierung *informeller Informationssysteme* genannt werden. Solche werden zwar von der Agenturtheorie nicht explizit genannt, können aber logischerweise „gleichermaßen“ Voraussetzung für die Vermeidung von Informationsasymmetrien sein. Diese zielen ebenso auf eine Steigerung der Effizienz der Austauschbeziehungen von Prinzipal (Land) und Agent (Kommunen) und meinen dabei konkret die Etablierung etwa von bilateralen oder Vorab-Absprachen (vgl. ebd.) – beispielsweise vor Beschlussfassung in politischen Systemen. Darunter können auch „simple“ ad-hoc-Telefongespräche über konkrete Anliegen zur OZG-Umsetzung oder Ähnliches verstanden werden. Und wie bereits bei den *formellen Informationssystemen* scheint auch hier eine wechselseitige Etablierung für möglichst effiziente

Austauschprozesse unabdingbar. Auch diese „Forderungen“ der Agenturtheorie resultieren aus der theoretischen Erkenntnis der *Informationsasymmetrie*. Um diese einzudämmen und dadurch die Effizienz zu erhöhen, scheinen sowohl *formelle* wie auch *informelle Informationssysteme* zwischen den föderalen Ebenen im wechselseitigen Sinne notwendig. Gerade aufgrund der schon erwähnten Heterogenität der Kommunallandschaften scheinen diese Bedingungsfaktoren notwendig, um die Heterogenität der Kommunalinteressen an die Landesebene zu übermitteln. Diese Überlegungen führen auch zu der Annahme, dass die Existenz intensiver (formeller und informeller) Austauschbeziehungen auch die *Einheitlichkeit* der OZG-Umsetzung auf Kommunalebene in den jeweiligen Fällen (BY und MV) tangieren. Schließlich würden Informationsasymmetrien beispielsweise über die erfolgreiche Umsetzung einer neuen OZG-Verwaltungsleistung schnell und unkompliziert durch bestehende Austauschbeziehungen kommuniziert werden können. Dies führt einerseits zu einer effiziente(n) Umsetzung, da nicht jede Einzelleistung mehrfach in verschiedenen Verwaltungseinheiten oder Gebietskörperschaften erarbeitet werden müsste und gleichzeitig die Nachnutzung etablierter digitaler Verwaltungsleistungen durch Vermeidung von Informationsasymmetrien gewährleistet werden würde. Letzteres hängt natürlich auch davon ab, inwiefern sich andere Gebietskörperschaften (beispielsweise Vorreiter-Kommunen) kompetitiv oder kooperativ verhalten (s.o.); dennoch kann davon ausgegangen werden, dass unabhängig davon zunächst die Existenz von wechselseitigen Informationssystemen Voraussetzung für Interaktion und damit Austausch ist. Ohne solche (v.a. im vertikalen Sinne) *wechselseitigen Austauschbeziehungen* würde die *Einheitlichkeit* einerseits, aber auch und *vor allem die Effizienz* der Umsetzung des OZG *vermindert* werden – schlicht, weil Kommunaleinheiten dann einzeln bzw. „alleine“ (also im vertikalen Sinne „ohne Hilfe“ der Landesebene) agieren müssten und so der Ressourcenaufwand für jede Einheit neu entstehen würde. Durch intensive Austauschbeziehungen in *formeller* wie auch (unter Umständen vor allem) *informeller* Hinsicht können Synergieeffekte für eine erhöhte Effizienz genutzt werden und zugleich im horizontalen Sinne Abstimmungsprozesse zwischen den Kommunen generiert werden. Letzteres scheint hier, das sollte nochmals Betonung finden, lediglich implizit von Interesse, da der Fokus der Arbeit explizit auf die *vertikale* Beziehung und Koordination von Landes- und Kommunalebene liegt (vgl. Kap. 1 u. 2.1).

So lassen sich am Ende dieses Kapitels also die in Tabelle 1 zusammengefassten Bedingungsfaktoren konstatieren, von denen eine tendenzielle Wirkung auf die *Effizienz* und die *Einheitlichkeit* der OZG-Umsetzung in BY und MV auf kommunaler Ebene theoretisch zu erwarten ist. Inwiefern diese auch empirische Bestätigung erfahren, wird die Arbeit durch Interviews (vgl. Kap. 2.2) „prüfen“. Sodann wird Kapitel 5 die Ergebnisse für die jeweiligen hier zu untersuchenden Fälle präsentieren (Kap. 5.1 u. 5.2) und anschließend diskutieren und in hiesigen Kontext einordnen (Kap. 6).

Tabelle 1: Bedingungsfaktoren für Effizienz u. Einheitlichkeit in der OZG-Umsetzung

<u>Theorie</u>	<u>Bedingungsfaktoren</u>	<u>Effizienz</u>	<u>Einheitlichkeit</u>
<u>Föderalismus:</u> Politikverflechtungs- theorie	<i>Freiwilligkeit</i>	Pro	Contra
	Kompetitives Akteursverhalten	Contra	Contra
	Hohe Akteurszahl + Interessendivergenz	Contra	Pro
	Konkrete Ansprechpartner	Pro	Pro
	Finanzen	Pro	Pro
<u>Organisation:</u> Agenturtheorie	Formelle Beziehungen	Pro	Pro
	Informelle Beziehungen	Pro	Pro

Quelle: eigene (theoriegeleitete) Ableitung der Faktoren u. eigene Darstellung. Farbliche Markierung zum Zwecke der Übersicht: grün = positive Wirkung, rot = negative Wirkung auf die jeweiligen Zielaspekte. Kursiv = wird lediglich juristisch bewertet bzw. eingeordnet und nicht explizit durch Interviews (wie die anderen Faktoren) erfasst.

## 5 Ergebnisse

Dieses fünfte Kapitel wird die Ergebnisse der Interviews den Forschungsfragen entsprechend chronologisch präsentieren. Dabei wird für jeden Fall gesondert vorzugehen sein, um im Anschluss spezifische Optimierungspotenziale relational zu erörtern und die hier präsentierten Ergebnisse in den Forschungskontext einzubetten (siehe Kap. 6).

### 5.1 Ergebnisse in BY

#### 5.1.1 *Bedingungsfaktoren für Effizienz und Einheitlichkeit: Rolle der Kommunen*

Zunächst scheint zum Zwecke des Überblicks die Präsentation des aus MAXQDA generierten „Code-Matrix-Browser“ hilfreich, um die Verteilung der Codes zu erfassen und daraus erste Implikationen abzuleiten. Im Falle Bayerns fällt Folgendes zu den einzelnen Kategorien (Bedingungsfaktoren) auf. Im Rahmen der *formellen* und *informellen* Integration suggeriert dieses Tool ein recht heterogenes Bild der befragten Kommunen: So wird etwa für das Interview ID1 eine relativ hohe Zahl von kodierten Elementen für die *formelle Integration* auf Landesebene

(6 von 15 Kodierungen im bayerischen Fall) angezeigt – dies suggeriert zunächst eine relativ starke Integration dieser Stadt auf Landesebene, was bei einem Blick in die konkreten Aussagen eindeutig relativiert oder gar revidiert werden muss. Schließlich beziehen sich diese Aussagen lediglich auf andere Kommunaleinheiten, in diesem Fall auf Landratsämter bzw. den „dazu gehörigen“ Gemeinden (vgl. etwa ID1: 60)<sup>5</sup>. Dieses Beispiel dürfte bereits andeuten, dass solche eher als quantitativ zu charakterisierenden Auswertungstools für den vorliegenden Kontext kaum Nutzen bieten und in diesem Kontext lediglich zum Zwecke des Überblicks hilfreich erscheinen. Daher werden die Daten auch vorrangig qualitativ zu analysieren sein. An dieser Stelle allerdings wird durch eine weitere Sub-Kodierung dieser Kategorie hinsichtlich „guter“ oder „schlechter“ *formeller Integration* offenkundig, dass Städte schlechter integriert scheinen als Landkreise. Dies ist wohl auf ihre verfassungsrechtliche Stellung als unterste staatliche Ebene zurückzuführen, wie auch einige Ausführungen des Befragten ID1 andeuten (bspw. ID1: 12-14, 60). Weiterhin lässt sich bereits durch dieses Auswertungstool konstatieren, dass keine bayerische Kommune eine *formelle Integration* über ihren IT-Dienstleister postuliert. ID2 und ID5 haben außerdem eine formelle Integration vorrangig über ihre KSV ausgesagt – ID1 postulierte vor allem eine *informelle Integration* über den Spitzenverband. Dabei scheint eine Differenz zwischen den zwei befragten bayerischen Städten auffällig: während ID1 keinerlei *formelle Integration* beim Spitzenverband postulierte, ist bei ID2 Gegenteiliges zu verzeichnen, da Letzterer selbst in Arbeitsgruppen (IT- und Orga-Runde) beim entsprechenden Spitzenverband mitwirkt (vgl. ID2: 15-18). Inwiefern dies den bayerischen Regelfall für Städte in der OZG-Umsetzung darstellt, bleibt aber fraglich. Gemeinsam haben die beiden Befragten (als „Stadtvertreter“ in vorliegendem Kontext) aber, dass sie *informell* vorrangig über die KSV integriert scheinen (vgl. ID2: 6, 9-16 u. ID1: 52-58); bei der *informellen Integration* auf *Landesebene* postulierten beide ähnliche Gegebenheiten: hier wurden beide Städte nicht aktiv von der Landesebene aus einbezogen, sondern mussten von sich aus aktiv werden, um einen Austausch mit Landesministerien direkt zu erhalten (ID2: 6; ID1: 16). Dieser Austausch hat sich laut den Befragten aber erst seit Kurzem entwickelt (ebd.). Insgesamt kann also festgehalten werden, dass beide befragten bayerischen Städte *keinerlei formelle Integration direkt auf Landesebene* erfahren haben – was in BY etwa durch die Mitwirkung in Digitallaboren möglich wäre (vgl. Kap. 3.4). *Informell* besteht zwar für beide Städte die Möglichkeit der Kontaktaufnahme direkt zur Landesebene (vorrangig mit Finanz- und/oder Digitalministerium) – an dieser Stelle wird also auch der Bedingungsfaktor „Ansprechpartner“ tangiert und bestätigt, so viel sei vorweggenommen – allerdings scheint für beide der Austausch mit ihrem KSV mehr Raum und Bedeutung einzunehmen (ID1: 52-58; ID2: 6, 9-16). Während ID2 formell beim

<sup>5</sup> Die Zitationen beziehen sich auf die Textstellen (Absatzzahlen in MAXQDA), in denen die entsprechenden Aussagen zu finden sind. Die Form ist dabei wie folgt definiert: „Interview-ID“: „Absatz Anfang“ – „Absatz Ende“. Geht es nur um einen einzelnen Absatz, ist die Form „Interview-ID“: „Absatzzahl“.

Spitzenverband durch Mitwirkung in der IT- und Orga-Runde integriert scheint, ist das bei ID1 nicht zu konstatieren – dies dürfte bereits die heterogene Strukturierung der Kommunallandschaft im Allgemeinen, aber auch konkret in der OZG-Umsetzung andeuten. Dieser Aspekt wird weiter zu berücksichtigen sein, wenn es im Folgenden um die Analyse der weiteren Kategorien gehen wird.

Betrachtet man die Faktoren *formelle* und *informelle Integration* bei den befragten Landkreisen, so sind auch hier unterschiedliche Erkenntnisse zu konstatieren. Während der Landkreis ID4 als Pilot am Projekt „Digitaler Werkzeugkasten“ formell zufriedenstellend integriert scheint (ID4: 4), hat zwar der Landkreis ID5 Kenntnis von diesem Pilotprojekt, ist aber nicht beteiligt und somit *formell nicht* auf Landesebene direkt integriert. Allerdings ist ID5 *formell* beim Spitzenverband im sog. „Bayerischen Innovationsring“ integriert und arbeitet hier an E-Government-Projekten mit (ID5: 6-8). Auch *informell* spielt der Spitzenverband für ID5 eine zentrale Rolle: „Ich habe quasi einen kurzen Weg zum Bayerischen Landkreistag, ich habe einen Ansprechpartner, wenn ich Fragen habe [...], dann rufe ich den Bayerischen Landkreistag an“ (ebd.: 12). Interessant erscheint hier vor allem, dass auch ID4 *informelle Beziehungen* vor allem über den Spitzenverband zu pflegen scheint (ID4: 27-30), obwohl sie ja (gegensätzlich zu ID5) im *formellen* Rahmen direkt bei der Landesebene über Pilotprojekte Beteiligung erfährt. Das heißt also zusammenfassend, dass Landkreise zwar *formell teilweise* (hier nur ID4) *direkt auf Landesebene* durch Pilotprojekte beteiligt werden, *informell* allerdings der Austausch vorrangig über die KSV zu laufen scheint (ID1, ID2, ID4 u. ID5).

Der Faktor der *Ansprechpartner* wurde dabei angesprochen, weshalb direkt auf diesen eingegangen werden sollte – schließlich weist dieser Faktor auch schon theoretisch Abgrenzungsprobleme zur formellen bzw. informellen Integration auf, was aufgrund der äquivalent erscheinenden erwarteten Bedingungen dieser beiden Faktoren hinsichtlich Effizienz und Einheitlichkeit (vgl. Tab. 1) allerdings kein analytisches Problem darstellen sollte. Es wurde bereits vorweggenommen, dass die *Existenz von Ansprechpartnern* auf übergeordneten Ebenen durch die *städtischen* Vertreter im bayerischen Fall (ID1 u. ID2) *bestätigt* werden konnte (s.o.) – wie sieht das nun bei den bayerischen befragten Landkreisen aus? ID5 bestätigte diesen Faktor einwandfrei, betonte aber, dass sie sich mit diesen Ansprechpartnern auf Landesebene nicht in „direktem Dialog“ befinde (ID5: 17-20), sondern vielmehr Interaktion mit Ansprechpartnern beim Spitzenverband stattfinde (ebd.: 16). Interessant ist wohl, dass ID4 die Frage nach Ansprechpartnern zunächst insofern bejaht, als dass sie solche beim Spitzenverband vorfindet (ID4: 28); auf weitere Nachfrage, ob Ansprechpartner auch auf Landesebene (im Digitalministerium etwa) existieren, verneinte ID4 allerdings – diese Aussage dürfte gerade vor dem Hintergrund verwundern, dass ID4 bereits formell als Pilot auf Landesebene integriert ist (s.o.); dass hier also keine Ansprechpartner bestehen, scheint fragwürdig, ist im Rahmen der Analyse aber nicht endgültig zu klären. Erwähnenswert scheint dabei, dass ID4 im Rahmen der



Frage nach informellen Austauschbeziehungen ebenso den Fokus auf Interaktionen mit dem Spitzenverband legte (siehe oben) – insofern kann für ID4 konstatiert werden, dass die *formelle* Integration über Pilotprojekte *direkt beim Land* stattfindet (Sonderfall), *informell* dagegen vor allem mit dem *Spitzenverband* interagiert wird. Letzteres gilt für alle befragten Kommunen in BY (vgl. Tab. 2). Auch die Existenz bzw. die Kenntnis von konkreten *Ansprechpartnern* auf übergeordneter Ebene konnte durch alle Befragten (in BY) bestätigt werden. Vorrangig scheint die *informelle* Interaktion mit den KSV von statuen zu gehen, und zwar sowohl im Falle der Städte wie auch im Falle der Landkreise. Ebenso verbindet Landkreise und Städte die Gemeinsamkeit im Rahmen der *informellen Integration*, dass sie (bisher) keinerlei Mehrwert durch die FITKO bzw. den damit zusammenhängenden FIM-Standards vernehmen. ID2 als städtischer Vertreter gibt gar an, er wisse nicht, „was die machen“ und habe „keine Ahnung“ (ID2: 24), während die Landkreisvertreter zumindest Kenntnis davon haben, aber auch keinerlei Mehrwert oder Nutzen daraus erkennen können (ID4: 26 u. ID5: 42-44).

Das Interview ID3 wurde bisher noch nicht berücksichtigt. Beim Faktor *Ansprechpartner* ist das schlicht darauf zurückzuführen, dass ID3 einen Vertreter eines KSV darstellt, der schon aufgrund seiner vermittelnden Berufsposition selbst ein solcher Ansprechpartner ist und somit logischerweise Kenntnis von Ansprechpartnern hat. Dies bestätigt auch eine Antwort auf die Frage nach der Entwicklung informeller Beziehungen zwischen Land und Kommunen, als ID3 antwortet, dass es diese „natürlich“ gebe (ID3: 25) und „durch diese [...] zum Teil auch schon jahrelange Zusammenarbeit“ (ebd.) gefestigt worden sind. Interessante Implikationen bringt ID3 noch bezüglich der *formellen Integration* auf Landesebene, als postuliert wird, dass die Kommunen über den E-Government-Pakt – der bereits seit 2004 existiert und somit nicht speziell für die OZG-Umsetzung etabliert worden ist – formell beteiligt seien (ID3: 13). Hier sollen die KSV und die bayerische Landesebene viermal jährlich zusammenkommen, wobei diese Treffen eher Arbeitscharakter aufweisen und einmal jährlich soll ein politischer Austausch zwischen den Führungsrieden der KSV und Landesvertretern „auf Staatssekretärs- oder sogar Ministerebene“ (ebd.) stattfinden. Diese Treffen sind aber nicht speziell bzw. formal für die OZG-Umsetzung etabliert worden, sondern lediglich „faktisch (unv.) stärker zu OZG-Treffen geworden“ (ebd.). Laut ID3 haben die KSV auch nur dann ein *formelles* Anhörungsrecht, wenn der Freistaat etwas über Gesetze oder Verordnungen verabschiedet, was die Kommunen bindet (Verbandsanhörung; ebd.: 19). Neben den regelmäßigen Treffen finden wohl auch anlassbezogene Besprechungen zwischen Spitzenverbänden (KSV) und Freistaat statt (ebd.: 13). Ein spezielles OZG-Umsetzungsgremium in vertikaler Organisation (also zwischen Freistaat und Kommunen) existiert bis dato aber nicht (ebd.: 14-15), wie auf Nachfrage geäußert wurde.

Kommen wir nun zu einem weiteren aus der Föderalismus-Forschung abgeleiteten Bedingungsfaktor, der ebenso Verbindungen zu einem weiteren Faktor aufweist: so hängt laut Theorie die Wirkung der *Akteurszahl* in politikverflochtenen Systemen auch davon ab, inwiefern

die *Interessen* dieser Akteure *divergent* (oder eben *konvergent*) auftreten (Kap. 4.1 u. 4.3). Ein weiterer Faktor, der des *Akteurverhaltens* (kompetitiv oder kooperativ) ist ebenso relevant für die Problemlösungsfähigkeit bzw. Effizienz des politischen Systems (ebd.). In der Kodierung schien, ebenso wie schon theoretisch (vgl. Anhang C „Kodier-Regeln“ zu diesen Faktoren), die Abgrenzung zwischen „Akteursverhalten“ und „Akteurszahl u. Interessendivergenz“ problematisch, weshalb im Rahmen der Kodierung eine Zusammenfassung der Faktoren hilfreich erschien. Da das *Akteursverhalten* (kompetitiv oder kooperativ) größtenteils auf deren Interessenlagen zurückzuführen ist, scheint die Kombination auch theoretisch nachvollziehbar. Insofern wurde einerseits die Einschätzung der Interviewpartner bezüglich der *Akteurszahl* in den Kategorien „zu hoch“, „zu niedrig“ oder „angemessen“ erfragt und das *Akteursverhalten* in den Kategorien „eher kompetitiv“ oder „eher kooperativ“ erfragt. An dieser Stelle kann aufgrund der vermittelnden Position von ID3 die Aussage, dass Land und Kommunen beide ein Interesse daran haben einvernehmlich Lösungen zu entwickeln und dabei gleiche Interessen verfolgen (ID3: 19), als zentral angesehen werden. Diese vom Verbandsvertreter postulierte *Interessenkonvergenz* zwischen den Ebenen findet zweifelsohne auch bei den befragten Kommunen Bestätigung. So bestätigen (neben ID3) ID1, ID2, ID4 wie auch ID5 im bayerischen Falle eine *kooperationsorientierte* Akteurslandschaft und keinerlei Konkurrenzdenken (kompetitives Verhalten). Letzteres wird lediglich von ID4 (ID4: 31-36) insofern relativiert, als dass die beteiligten IT-Dienstleister (in BY v.a. die AKDB) aufgrund ihrer Profitorientierung in Konkurrenz zu anderen Dienstleistern stehen würden. Da der Bedingungsfaktor allerdings auf das Verhalten „staatlicher“ bzw. behördlicher Akteure abzielt (resultierend aus dem theoretischen Kontext des verflochtenen Systems), scheint dieser Aspekt (zumindest an dieser Stelle der Bedingungsfaktoren) weniger relevant für den vorliegenden Kontext, sollte aber als Randnotiz vermerkt werden. Der Faktor der *Akteurszahl* war für die befragten Einheiten in BY insgesamt schwierig zu bewerten: vor allem ID1 antwortete hierauf nicht eindeutig, weil für ID1 die Anzahl der Akteure aus der föderalen Aufgabentrennung resultiert; in diesem Rahmen sei vielmehr die Frage der Finanzierung entscheidend (ID1: 50). ID2 dagegen sprach sich klar für „zu viele Akteure“ aus (ID2: 52-54), da sechs verschiedene Landesministerien und -ämter beteiligt seien und nicht zusammenarbeiten (ebd.). Basierend auf den Regelungen des OZG-Masterplans postuliert ID4 dagegen eine adäquate Aufgabenteilung und sieht daher die Akteurszahl als unproblematisch bzw. angemessen an (ID4: 52) und ID5 wiederum entgegnet, dass dies aufgrund von Unkenntnis aller Akteure schwierig zu bewerten sei, aber dem Empfinden nach „zu viele Theoretiker“ beteiligt seien – die kommunale Ebene vor Ort wisse ganz praktisch, „wie es geht“ (ID5: 86-88). Zusammenfassend gesagt, ist das *Akteursverhalten* in der OZG-Umsetzung also eindeutig als *kooperativ* (und nicht kompetitiv) einzuordnen, während die Aussagen zur *Akteurszahl* recht heterogen erscheinen und jede Dimension der Einschätzung zu bedienen scheinen.

Damit bleiben von den theoretisch abgeleiteten Bedingungsfaktoren lediglich die Faktoren *Freiwilligkeit* und *Finanzen* übrig. Ersterer wurde nicht durch die Interviews zu erfassen versucht (vgl. Tab. 1), auch wenn er implizit immer wieder Teil der Gespräche war und aufgrund seiner unterschiedlichen Kontexteinbettungen im Rahmen unterschiedlicher Kategorien (Finanzen u. Probleme) anzusprechen sein wird. Allerdings ist die Relevanz dieses Faktors bereits durch seine rechtliche Stellung im Allgemeinen wie auch im Rahmen der OZG-Umsetzung offenkundig einzuordnen. Somit widmen wir uns nun dem Faktor der *Finanzen*, wobei im Kontext des Konnexitätsprinzips auch die Freiwilligkeit stellenweise thematisiert wird (s.o.). Wie bereits im Rahmen des Kapitels zum OZG selbst erwähnt worden ist, stellt das OZG als Bundesgesetz keinerlei Verpflichtung für die Kommunalebene heraus, was zur Folge hat, dass das Konnexitätsprinzip keine Geltung entfaltet (vgl. Kap. 3.3). Insofern tangiert dieser „legislative“ Aspekt der Freiwilligkeit das Thema der Finanzierung im OZG-Kontext. Die Nicht-Wirkung dieses Prinzips wurde in BY lediglich von ID1 kritisch angesprochen (vgl. ID1: 50). Unabhängig vom Konnexitätsprinzip, das allgemein gesprochen eine (verbindliche) Finanzierungsstütze für die Kommunen darstellt, wenn diese Aufgaben übergeordneter Ebenen zu vollziehen haben, postulierten die Befragten auch weitere Aspekte der Finanzierung, die sich vorrangig unter dem Begriff der „Fördermittel“ zusammenfassen lassen. So äußerten sich vor allem ID2 und ID4 positiv über das Förderprogramm „Digitales Rathaus“ (ID2: 66; ID4: 70-72), wobei ID5 grundsätzlich ebenso positiv über dieses Programm sprach, aber auch betonte, dass dieses vor allem für kleinere Kommunen geeignet sei (ID5: 100-102). ID1 dagegen nahm eine kritischere Perspektive ein und hinterfragte die Aufgabenteilung zwischen Finanz- und Digitalministerium im Rahmen von Förderprogrammen (ID1: 24). Hinzu kommt für ID1, dass Dienstleister wie die AKDB aufgrund eines erweiterten Angebotsspektrums auch erweiterte finanzielle Leistungen von Kommunen einfordern. Da aber zeitgleich in Digitallaboren an ähnlichen Leistungen gearbeitet wird, die anderen Kommunen eventuell kostenlos zur Verfügung gestellt werden sollen, hinterfragt ID1 an dieser Stelle den ökonomischen Sinn des Einkaufs von Leistungen über die AKDB und postuliert daher eine gewisse Unsicherheit auf Kommunalseite, die dazu führt, dass ID1 eine abwartende Haltung einnimmt (vgl. ID1: 32-34). Zudem kritisiert ID1 die Nicht-Wirkung des Konnexitätsprinzips in grundsätzlicher Manier (ebd.: 50). Diese abwartende Haltung einiger Kommunen wird auch von ID3 bestätigt (ID3: 27), worauf allerdings im Rahmen der Problemkategorien konkreter einzugehen sein wird. Letztlich scheint neben diesen konkreten Finanzflüssen auch der Aspekt der Bereitstellung von Infrastrukturen in diesem Finanzkontext relevant. Öffentlich postuliert der Freistaat Bayern eine Unterstützung der Kommunen dadurch, dass ihnen beispielsweise Basisdienste oder das Bürgerkonto in Verbindung mit dem bayerischen Portal kostenlos zur Verfügung gestellt werden (vgl. Kap. 3.4) – dies bestätigt Interviewpartner ID2 und bewertet das „im Kern schon [als] eine gute Idee“ (ID2: 92), fügt aber hinzu, dass es nicht gut gemacht sei – schlicht, weil es nicht angenommen wird (vgl.

ebd.). Insgesamt äußerten sich die in BY befragten Personen also neutral bzw. positiv über die finanziellen Gegebenheiten, wobei kritische Aspekte (bspw. Konnexität) nur von städtischen Vertretern angemerkt wurden.

*Tabelle 2: Erkenntnisse über die theoretisch abgeleiteten Bedingungsfaktoren in BY*

<b><u>Bedingungsfaktor</u></b>	<b><u>Effizienz</u></b>	<b><u>Einheitlichkeit</u></b>	<b><u>Aussagen durch...</u></b>
Kompetitives Verhalten/Interessendivergenz	Contra	Contra	...alle: kooperativ; <i>ID4 mit Einschränkung (AKDB)</i>
Hohe Akteurszahl	Contra	Pro	...ID2: zu viele; ID4: angemessen; ID5: zu viele Theoretiker; ID1 u. ID3: k.A.
Ansprechpartner	Pro	Pro	...alle: beim Land, aber v.a. Spitzenverbände
Finanzen	Pro	Pro	...ID2, ID4 u. ID5 positiv; ID1: Konnexität; ID3: k.A.
Formelle Integration	Pro	Pro	...ID4: Pilot; ID2 u. ID5: Spitzenverband; ID1: nicht integriert
Informelle Integration	Pro	Pro	...alle: v.a. über Spitzenverbände

Quelle: eigene Erhebung u. eigene Darstellung. Kursiv = negative Postulate. Inhalte verkürzt zum Zwecke des Überblicks; konkrete, differenzierte Ergebnisse sind dem Fließtext zu entnehmen.

Somit wurden nun die Erkenntnisse bezüglich der theoretisch abgeleiteten Bedingungsfaktoren präsentiert (FF1 u. FF2). Tabelle 2 fasst diese für den bayerischen Fall übersichtlich zusammen und setzt sie basierend auf den in Tabelle 1 festgelegten „Wirkrichtungen“, die lediglich Tendenzen und keineswegs kausale Zusammenhänge darstellen, in Verbindung zu den Zielaspekten der *Effizienz* und der *Einheitlichkeit*. Zur Vermeidung von Missverständnissen soll ein kurzes Beispiel die Interpretation der Tabelle bzw. Ergebnisse verdeutlichen: *Kompetitives Verhalten* bzw. *Interessendivergenz*. Von diesem Faktor kann theoretisch davon ausgegangen werden, dass er die Effizienz und die Einheitlichkeit des OZG-Umsetzungsprozesses hemmt (vgl. Kap. 4.3): Da die Befragten hier aber Einschätzungen in Richtung „kooperatives Verhalten“ bzw. „Interessenkonvergenz“ vornahmen (vgl. Tab. 2), kann im Umkehrschluss konstatiert werden, dass diese Faktoren (kooperativ und Konvergenz) gegenteilig zu

den in Tabelle 1 und Tabelle 2 festgehaltenen Wirkrichtungen wirken, also sich nicht hemmend, sondern förderlich auf die Effizienz und Einheitlichkeit der (kommunalen) OZG-Umsetzung auswirken.

### 5.1.2 Bewertung des Föderalismus

Bevor es um die Probleme bzw. Herausforderungen im bayerischen OZG-Umsetzungsprozess gehen wird, sei noch auf die konkrete Interviewfrage eingegangen, die nach der *Bewertung des Föderalismus im Allgemeinen* – unabhängig von den theoretisch abgeleiteten Bedingungsfaktoren – gefragt hat. Im bayerischen Fall kann hier ein recht eindeutiges Bild gezeichnet werden: So haben *alle* hier Befragten Argumente angeführt, die für eine *hemmende* Wirkung des Föderalismus in der OZG-Umsetzung sprechen (10 von 16 Kodierungen pro Hemmnis; 5 Kodierungen pro Förderfaktor (ID3, ID4, ID5); 1 nicht eindeutige „Präferenz“ von ID3). Relativiert wurden diese Äußerungen lediglich von ID3, ID4 und ID5, also von Landkreis- und Verbandsvertretern: ID4 und ID5 äußerten hier einerseits Bedenken bezüglich einer einheitlichen Umsetzung, die der Föderalismus zu hemmen vermag, postulierten andererseits aber die Ideenvielfalt, die der Föderalismus zu fördern vermag (vgl. ID4: 50 u. ID5: 65-66, 71-74). ID1 dagegen sieht den Föderalismus eindeutig als Hemmnis – schlicht aufgrund der zahlreichen erforderlichen Abstimmungsprozesse (ID1: 38-42), betont aber auch (ähnlich wie ID3 (ID3: 31)), dass mit diesen föderalen Gegebenheiten in der OZG-Umsetzung eben umgegangen werden müsse. ID2 schätzt den Föderalismus ebenso wie ID1 eindeutig als *Hemmnis* ein, betont aber, dass dies nicht das Kernproblem sei (ID2: 43-44) – welche Probleme für ID2 dann im Kern relevant erscheinen, wird im Rahmen der Problemkategorien (Kap. 5.1.3) zu erfassen sein. Festzuhalten bleibt an dieser Stelle, dass Landkreis- und Verbandsvertreter beide Seiten des Föderalismus angeführt haben (also hemmende wie fördernde Aspekte postulierten) und die *städtischen* Vertreter hier *eindeutig negativer* eingestellt waren, da diese lediglich die hemmende Seite (v.a. aufgrund des Erfordernisses vielseitiger Abstimmungsprozesse) des Föderalismus postulierten.

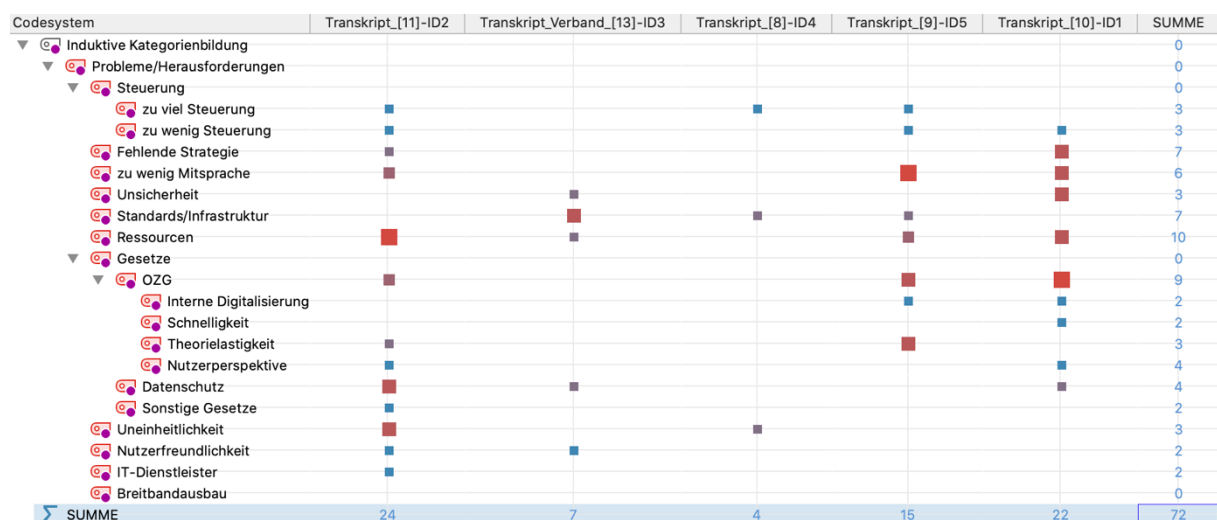
### 5.1.3 Probleme und Optimierungspotenziale

Kommen wir also nun zu den vorherrschenden *Problemen bzw. Herausforderungen* in Bayern, die durch eine induktive Kategorienbildung (vgl. Mayring 2015: 69ff.) zusammengefasst worden sind. Nachdem für beide Fälle zunächst Probleme und Optimierungspotenziale gesondert kodiert wurden (anhand der jeweiligen Fragestellung, die den zu kodierenden Aussagen voranging), schien es offensichtlich, die in diesem Rahmen gebildeten Kategorien aufgrund ihrer inhaltlichen Nähe zueinander zusammenzufassen. Dies scheint theoretisch deshalb unproblematisch, weil aus bestimmten Problemlagen auch bestimmte Optimierungspotenziale logisch abzuleiten sind und außerdem scheint dieses Vorgehen auch analytisch unproblematisch, da die Transkripte ohnehin inhaltlich strukturiert worden sind und somit zwangsläufig

Überschneidungen inhaltlicher Art zwischen Problemen und Optimierungspotenzialen aufgefunden sind. Insofern wird es nicht gesondert um postulierte Optimierungspotenziale gehen, sondern schlicht um die Erfassung der kodierten (größten) Probleme, aus denen letztlich Optimierungspotenziale abzuleiten sein werden (siehe v.a. Kap. 6).

Die so kodierten Problemkategorien lassen sich aus Abbildung 5 ablesen. Da nicht alle hier abgebildeten Kategorien vollumfänglich und detailliert dargelegt werden können – schlicht aufgrund des vorgesehenen Arbeitsumfangs in Verbindung mit dem Anspruch der Präsentation tendenziell „repräsentativer“ Erkenntnisse im Rahmen einer qualitativen Auswertung – wird vorrangig auf die größten Kategorien (anhand der Anzahl der Kodierungen) einzugehen sein. Diese größten Kategorien stellen demnach (in BY) folgende Problemlagen dar: 1. *Ressourcen*, 2. *OZG*, 3. und 4. *Standards/Infrastruktur* und *Fehlende Strategie* sowie außerdem 5. *zu wenig Mitsprache* (vgl. Abb. 5). Welche konkreten Probleme nun unter diesen „Schlagbegriffen“ (Kategorien) vorherrschend erscheinen, wird im Folgenden chronologisch en détail dargelegt.

Abbildung 5: Übersicht der Problem-Kodierungen in BY



Quelle: eigene Erhebung u. Darstellung mit Hilfe von MAXQDA2020. Berechnung der Symbolgröße bezieht sich auf die (Code-)Zeile: je größer das Quadrat ist, desto mehr Kodierungen liegen je Kategorie/Code vor.

So scheint im bayerischen Fall vor allem der Aspekt der *Ressourcen* als zentrale Problemlage. Sowohl die städtischen Vertreter wie auch Landkreis- und Verbandsvertreter sehen diesen Aspekt als problematisch an, was infolge der als positiv postulierten Finanzgegebenheiten (vgl. Kap. 5.1.1: Faktor „Finanzen“) zu erörtern sein wird (siehe Kap. 6). ID4 sticht dabei über fast alle Problemkategorien als recht „unkritische“ Position hervor: dies ist wohl vorrangig auf die Integration auf Landesebene durch Pilotprojekte (vgl. hier Kap. 5.1.1) zurückzuführen – insofern ist ID4 insgesamt (aufgrund des Pilotstatus) als *Sonderfall* zu bezeichnen. Alle restlichen Interviewpartner postulierten den Ressourcenaspekt allerdings als Problem, wobei vor allem wieder die städtischen Vertreter hervorstechen (vgl. Abb. 5). So antwortet ID1 auf die Frage

nach Problemen mit der Notwendigkeit personeller Ressourcen: „Wenn Sie Leistungen umsetzen *sollen*, dann müssen Sie die entsprechenden Ressourcen haben“ (ID1: 62; Hervorh. A.W.) – und zwar vorrangig „personeller Art“ (ebd.). Dies impliziert bereits eine Forderung nach Wirkung des Konnexitätsprinzips. Dabei werde aktuell versucht dieses Problem „über eine ganze Menge an Förderprogrammen abzufedern“ (ebd.), was eine defizitäre Personalsituation impliziert. Im Kontext eines weiteren Problems laut ID1 (Datenschutz) sei der Ressourcenaspekt noch problematischer, wenn die Kommune sich selbst um Datenschutz und vor allem IT-Sicherheit kümmern muss – schließlich braucht auch dieses Thema zusätzliche Finanz- und Personalressourcen (ebd.: 66). Aufgrund personeller Engpässe sei auch die Pflege des Bayern-Portals keine Priorität für die Stadt, da dies neben dem eigenen Internetauftritt lediglich Mehraufwand bedeute (ebd.: 24-28). Letzteres spricht auch die Stadt ID2 an (ID2: 104-108), wobei ID2 anfügt, dass Mehraufwand im Rahmen der Digitalisierung paradoxerweise zumeist der Fall sei (ebd.). Zwar ist ID2 personell recht gut bzw. zumindest „nicht schlecht“ aufgestellt, zugleich wird aber auch angemerkt, dass dies in den wenigsten Kommunen der Fall sei (ebd.: 74). Hinzu kommt außerdem der Anspruch von ID2 Smart-City zu werden: vor diesem Hintergrund und außerdem dem Aspekt der internen Verwaltungsdigitalisierung (neben dem OZG) scheint auch bei ID2 eine Personalproblematik vorzuherrschen (ebd.: 109-112). ID5 postuliert im Kontext der (positiven) Würdigung eigener (kommunaler) Freiheiten, dass für diese Freiheit (resultierend aus der Kommunalen Selbstverwaltung) aber auch „Know-How und die personellen Ressourcen“ gebraucht werden (ID5: 116). Dabei antwortet ID5 auch auf die Frage nach Optimierungspotenzialen, dass mehr Personal und bessere Qualifikationen der Mitarbeiter „das Wichtigste“ sind statt „jetzt noch irgendwie mehr Gesetze, Richtlinien, Vorgaben, theoretische [...] FIM-Strukturen“ zu schaffen (ebd.: 92). Letztlich fordert auch ID3 (Spitzenverband) die Förderung vermehrter Investitionen, wobei dies vor allem aus dem Kontext der Nutzerfreundlichkeit resultiert: um die Leistungen nutzerfreundlich zu gestalten, solle deren Bekanntheitsgrad etwa durch Investitionen in Werbung gefördert werden oder beispielsweise Le-segeräte für die Ausweisfunktion staatlich zur Verfügung gestellt werden (vgl. ID3: 41-43).

Als zweite „große“ Problemkategorie wurde das OZG im Rahmen der Hauptkategorie „Gesetze“ extrahiert: hier wurden beispielsweise auch Datenschutzgesetze angeführt (ID1, ID2 u. ID3), wobei das OZG selbst wohl als größeres Problem gelten darf (vgl. Abb. 5). So sprachen in BY vor allem ID1, ID2 und ID5 das OZG selbst als Problem an (Abb. 5). So hinterfragt ID1 zunächst den Fokus des OZG auf die Schnelligkeit der Umsetzung in Relation zum Nutzen für den Bürger: mit einem reinen Fokus auf eine schnelle Umsetzung, die das OZG durch Vorgabe der „ambitionierten“ Umsetzungsfristen zu fördern vermag, leide die Nutzerfreundlichkeit und damit auch der Hintergedanke von Digitalisierung (nämlich Effizienzsteigerung) – hier müssen die Bürger informiert und mitgenommen werden (vgl. ID1: 64). ID1 kritisiert damit also deutlich die geforderte Umsetzungsgeschwindigkeit des OZG, die vom Freistaat noch weiter betont

und damit verschärft wird (vgl. Kap. 3.4). Dieser Fokus auf Schnelligkeit scheint für ID1 auch dafür ausschlaggebend, dass vom Land vor allem auf die Landratsämter (steuernd) zugegriffen wird: dies hemme Abstimmungsprozesse an die Basis, womit ID1 explizit (kreisfreie) Städte anspricht (ebd.: 44-48). Außerdem kritisiert ID1 die Nicht-Regelung der internen Verwaltungsdigitalisierung durch das OZG, da dies „schon auch ein Messgrad [sei] um festzustellen, wie erfolgreich so etwas sein kann“ (ebd.: 84-90). Damit zusammenhängend scheint auch der Kritikpunkt einer zu engen Betrachtung der Digitalisierung durch das OZG gegeben: hier gehe es lediglich um die Entwicklung einzelner Leistungen, aber nicht um die Entwicklung einer ganzheitlichen Strategie (ebd.: 62). ID2 als zweiter bayerischer Stadtvertreter sieht das OZG ebenfalls kritisch: das OZG fördere die Entwicklung von Einzelleistungen, bei denen „hinten und vorne nichts zusammenpasst“ (ID2: 18) – so seien die Leistungen zwar „wunderbar den geltenden Gesetzen entsprechend, aber deswegen eigentlich auch nutzerunfreundlich“ (ebd.). Ausgehend von der Ansicht, dass zu viele Akteure beteiligt seien und dies die Entwicklung von Einzelleistungen fördere, postuliert ID2 außerdem, dass vom Ziel der Nutzerfreundlichkeit (des OZG) nichts zu spüren sei – hier fehle schlicht der Praxisbezug (ebd.: 40). Letzteres wird auch von ID5 als Landkreisvertreter „bestätigt“: demnach seien die Vorgaben aus dem OZG, aber vor allem aus dem OZG-Umsetzungskatalog „sehr theorielastig“, „viel zu granular“ und wiesen dadurch keinen Praxisbezug auf (vgl. ID5: 44-48 u. 50-52). Hinzu kommt laut ID5, dass das OZG nicht die interne Verwaltungsdigitalisierung erfasst und dadurch die interne Effizienz von Verwaltungen leide (ebd.: 66-70). Eine ausschließlich „externe“ Digitalisierung führe nicht zu dem, was sich die Kommunalverwaltungen durch das OZG erhofften, nämlich einen „wirklichen Mehrwert auch für die Sachbearbeiter“ (ebd.). Somit wurde beim OZG von allen der Kritikpunkt der Vernachlässigung einer internen Verwaltungsdigitalisierung angeführt.

Die dritt- bzw. viertgrößte Problemlage in BY ist in *fehlenden Standards* oder *fehlender Infrastruktur* bzw. in einer *fehlenden Strategie* zu sehen (vgl. Abb. 5). Widmen wir uns zunächst der Kategorie *Standards und Infrastruktur*. Hierzu äußerten sich drei der fünf in BY befragten Personen, nämlich ID3, ID4 und ID5 (vgl. Abb. 5). So antwortet ID4 auf die Frage nach Optimierungspotenzialen in der bayerischen OZG-Umsetzung, dass eine gewisse Einheitlichkeit gefördert werden sollte, um die Nutzerfreundlichkeit zu erhöhen (ID4: 74). Hierbei äußert ID4 Hoffnung in die FIM-Standards und postuliert eine stärkere Förderung eben dieser (ebd.). So sollten laut ID4 beispielsweise Antragsbezeichnungen einheitlich formuliert werden (ebd.). Allerdings weist ID4 auch auf das Prozedere im Rahmen des Pilotprojekts „Digitaler Werkzeugkasten“ hin: zunächst habe ID4 (OZG-)Formulare entwickelt, diese durchlaufen dann Nutzer-tests, auf deren Basis Leitfäden generiert werden sollen, die dann wiederum bei neu zu entwickelnden Formularen Anwendung finden und so die Einheitlichkeit der Formulare zu fördern versuchen (ebd.: 62-66). Insofern ist aus Sicht von ID4 (Sonderfall) lediglich Hoffnung in den



FIM-Standards zu konstatieren – zum Zwecke der Einheitlichkeit und somit auch zur Nutzerfreundlichkeit. ID5 kritisiert (auf die Frage nach Problemen) als zweites Problem (nach „zu wenig Mitsprache“) *fehlende Standards*: allerdings schätzt ID5 die daraus resultierenden Freiheiten für sich persönlich (als Landratsamt) als positiv ein – unter Verweis auf „Kollegen“ merkt ID5 aber auch an, dass diese „gerne einen starrereren Rahmen [hätten], an dem sie sich quasi festhalten können, um alles richtig zu machen“ (vgl. ID5: 56). Auf Nachfrage, inwiefern die FIM-Standards hier wirken, antwortet ID5, dass diese noch nicht fertig und bei keinem Produkt bisher implementiert seien (ebd.: 57-64). Auf die Frage nach Optimierungspotenzialen postuliert ID5 nochmals, dass „Vorgaben und Standards“ nötig seien (ebd.: 92), wobei dies erst nach zahlreichen weiteren Optimierungsideen (Personal, Qualifikation etc.) geäußert wurde (ebd.) und dadurch relativiert werden muss, dass ID5 nach eigener Aussage sehr pragmatisch agiert und kurz zuvor noch sagte, dass noch mehr *theoretische* Vorgaben, FIM-Standards und Ähnliches die OZG-Umsetzung nicht voranbringe (s.o.), sondern pragmatische Herangehensweisen nötig seien (vgl. ebd.). ID3 postuliert vorrangig fehlende *zentrale Infrastrukturen* als Problem: unverzichtbar für E-Government sei beispielsweise die Sicherstellung bzw. Authentifizierung digitaler Identitäten – das sei Sache des Bundes, aber der „bekommt es nicht hin“ (ID3: 33-35). Daher sollte sich der Bund laut ID3 mehr diesen Themen, Themen der Bereitstellung zentraler Infrastrukturen widmen und weniger auf Detail-Regelungen achten, die auch gut vor Ort auf lokaler oder regionaler Ebene geregelt werden könnten (ebd.: 37). Die Schaffung zentraler Strukturen sei vor allem deshalb wichtig, um die Nutzerfreundlichkeit bzw. die Nutzungsbereitschaft zu fördern. Dieser Aspekt wird vor allem dann deutlich, als ID3 pointiert zusammenfasst: „Schafft für den Bürger eine digitale Identität, *die angenommen wird*“ (ebd.: 41; Hervorh. A.W.). Gegen Ende betont ID3 das Problem fehlender zentraler Infrastrukturen als „strategischen Fehler“ (ebd.: 45): der Bund hätte hier viel früher eine Infrastruktur nicht nur für seine Bürger, sondern auch für seine Wirtschaft etablieren müssen (ebd.: 45-47).

„Zahlenmäßig auf Augenhöhe“ mit dieser Problemlage scheint in BY die erwähnte Kategorie der *fehlenden Strategie*: dieser Aspekt wurde lediglich von den zwei befragten Städten postuliert (vgl. Abb. 5). So meint ID1 zunächst, dass die Voraussetzung zur Beantragung von Fördergeldern eine ausgearbeitete Strategie, ein Konzept für die Digitalisierung sei – ansonsten, ohne eigene Zielsetzung, sei die Förderung durch Finanz- oder Digitalministerium nicht möglich (ID1: 24). Dies sei vor allem dann wichtig, wenn es um das Thema *Smart City* geht bzw. in Zukunft gehen wird: „wenn Sie sich darauf einlassen ohne eine Strategie zu haben, dann verbrennen Sie womöglich viel Geld und Personal ohne wirklich ein Ziel zu erreichen.“ (ebd.: 36), mahnt ID1 an. ID2 postuliert Ähnliches, wenn beispielsweise die Arbeit im Rahmen von IT- oder Orga-Runde im Spitzenverband als „Stückwerk“ bezeichnet wird (ID2: 18). Konkret wird ID2 bei der Antwort auf die Frage nach Problemen: so nennt ID2 hier als erstes Problem einen „nicht zu Ende gedachte[n] Plan, wie die digitale Verwaltung wirklich ausschauen soll“

(ebd.: 40). Dabei verweist ID2 im Rahmen der Föderalismus-Thematik auch darauf, dass eine solche Strategie nicht einmal auf bayerischer Landesebene existiere und man daher nicht „sinnig“ agieren könne (ebd.: 50). So scheinen sich ID1 und ID2 als städtische Vertreter in BY einig zu sein, dass eine fehlende Strategie Effizienz wie auch Einheitlichkeit der OZG-Umsetzung hemmt. Die beiden Landkreisvertreter sowie der befragte Vertreter eines Spitzenverbands postulierten diesen Aspekt allerdings nicht (vgl. Abb. 5).

Somit kommen wir nun zur letzten für den bayerischen Fall vorherrschenden Problemkategorie: *zu wenig Mitsprache* (vgl. ebd.). Diese Problemlage wurde von drei der fünf Befragten tangiert (ID1, ID2 u. ID5). ID1 etwa meint – resultierend aus zahlreichen durch den Föderalismus erforderlichen Abstimmungsprozessen – dass „am Ende der Nahrungskette [...] die Kommunalverwaltung [sei], die letzten Endes immer noch eine abwartende Haltung hat“ (ID1: 40-42). Darauf wurde explizit nachgefragt, ob mehr Mitsprache, mehr Integration auf Landesebene gewünscht sei – dies bejahte ID1 (ebd.: 43-44). Nachdem sich ID2 (auf Nachfrage) gegen „mehr Vorgaben von oben“ aussprach (ID2: 81-84) wurde im Umkehrschluss gefragt, ob mehr Beteiligung „von unten nach oben“ gewünscht sei: dies bejahte ID2 eindeutig und begründete dies damit, dass „wahrscheinlich jedem jeden Tag irgendwo etwas auffallen“ wird und hierfür mehr Mitsprache der Kommunalebene notwendig sei (vgl. ebd.: 85-86) – schließlich wisse die Kommunalebene selbst, was zu tun ist (ebd.: 84). Ähnliches wird auch von ID5 postuliert: demnach betrachte der Freistaat das OZG zu sehr aus Sicht des Landesrechts „und da werden die Kommunen zu wenig einbezogen“ (ID5: 56), was ID5 mit der Integration kommunalen Know-Hows begründet (ebd.). Ausgehend von der Ansicht, der OZG-Umsetzungskatalog sei sehr theorielastig (ebd.: 44), postuliert ID5 auch ganz konkret, dass mehr Praktiker einbezogen werden sollten (ebd.: 54). Dabei scheint aber auch nennenswert, dass im Rahmen der offenen Frage nach Problemen nochmals konkret die Frage gestellt worden ist, ob mehr Mitsprache auf Landesebene für ID5 wünschenswert sei: hierauf antwortete ID5, dass dies generell wohl wünschenswert wäre, für ID5 persönlich allerdings *nicht*, da sie die Freiheiten resultierend aus der Kommunalen Selbstverwaltung sehr schätze (ebd.: 96) – insgesamt aber, so ID5, mache eine stärkere Mitsprache auf Landesebene durchaus Sinn (ebd.: 98).

## 5.2 Ergebnisse in MV

Nachdem die zentralen Ergebnisse im Falle der bayerischen Befragungen präsentiert worden sind, gilt es nun den Fall MV näher zu beleuchten, um sodann die Ergebnisse beider Fälle in ihren jeweiligen Kontext einordnen und diskutieren zu können und darauf basierend adäquate Optimierungspotenziale bzw. Handlungsempfehlungen abzuleiten (siehe Kap. 6).

### 5.2.1 Bedingungsfaktoren für Effizienz und Einheitlichkeit: Rolle der Kommunen

Bei einem ersten Blick auf den in MAXQDA zur Überblicksgenerierung sehr geeigneten „Code-Matrix-Browser“ fällt auf, dass die Anzahl der Kodierungen bezüglich der *formellen Integration auf Landesebene* vor allem bei den Landkreisen (vorneweg dem Pilot-Landkreis ID6) besonders hoch ausgeprägt ist – zumindest in Relation zu den beiden befragten Städten. Außerdem ist auch auffällig, dass jeder Interviewpartner in MV eine *formelle Integration* (u.U. *auch*) beim Spitzenverband postulierte, außer die Stadt ID7: diese sagte zur Frage der formellen Integration auf Landesebene vor allem, dass sie an Entscheidungen der Landesebene über ihren Dienstleister (Kommunalservice Mecklenburg (KSM) Anstalt öffentlichen Rechts (AöR)) beteiligt sei (ID7: 11-13). Weiter fühle sich die Stadt dort gut aufgehoben und arbeite in der KSM AöR vor allem aus Effizienzerwägungen mit weiteren kommunalen Akteuren zur Nutzung von Synergieeffekten zusammen (ebd.). Dies scheint allerdings eine *Ausnahme* zu sein: keiner der weiteren Befragten postulierte eine solche Form der Integration oder Beteiligung auf Landesebene – und zugleich sagten alle anderen (bis auf ID7 eben) eine Integration vor allem bei ihrem Spitzenverband aus. ID8 etwa als zweiter Stadtvertreter im Falle MV berichtet vorrangig über eine *formelle Integration* über den Spitzenverband: hier kritisiert er kurz den Informationsfluss, führt dies allerdings auf „alltägliche“ Problemlagen (Krankheit, Abwesenheit etc.) zurück (vgl. ID8: 2). In diesem Rahmen wirkt ID8 durch eine für den Lenkungsausschuss vorbereitende AG mit: „Das ist in meinem Fall aber tatsächlich noch eine Ausnahme. Der Regelfall für den Sachbearbeiter dürfte eher gering ausfallen.“ (ebd.: 4), fügte er relativierend hinzu. Über diese vorbereitende AG unterhält ID8 aber auch eine Beziehung zur Landesebene (vgl. ebd.: 10): indem ID8 an Entscheidungen in der AG mitarbeitet, wirkt er auch am Lenkungsausschuss (der aus Kommunal- wie Landesvertretern besteht, vgl. Kap. 3.5) mit und hat dementsprechend auch Kontakt zum BKE (Büro Kooperatives E-Government), welches dem Lenkungsausschuss unterstützend angegliedert ist. Da das BKE organisatorisch im MEID angesiedelt ist (MEID MV o.J. (c)), ist also durchaus eine Beziehung zur Landesebene existent. Da diese Beziehung allerdings vorrangig über die Mitwirkung in der vorbereitenden AG beim KSV geschieht (ID8: 2-4), ist diese wohl als eine „indirekte“ Austauschbeziehung zur Landesebene zu deklarieren – zuvorderst besteht die *formelle Integration* von ID8 schließlich beim KSV. Während ID7 keinerlei formelle Integration beim Spitzenverband postulierte, fällt doch auf, dass neben ID8 auch die restlichen Befragten (inkl. Landesebene) hierzu Äußerungen tätigten. So ist etwa der Landkreis ID10 ebenso primär über den Spitzenverband *formell* integriert: einerseits scheint dabei eine AG „Kommunale Digitale Agenda“ existent (ID10: 20), andererseits eine AG namens „Information und Kommunikation“, die bereits vor OZG-Verabschiedung Bestand hatte und die in gewisser Weise „umfunktioniert worden [ist], auf die Schiene E-Government“ (ebd.: 24). In Ersterer etwa sollte von Landesvertretern die Digitale Agenda des Landes

auf Kommunalinteressen hin diskutiert werden, was dazu führte, dass die Kommunen inzwischen eine eigene Kommunale Agenda anstreben (ebd.: 20) – dies „gestaltet sich sehr langwierig“ (ebd.), wie ID10 noch anmerkt. Basierend auf der Erkenntnis, dass das OZG sei Ländersache und so werde das in MV auch behandelt, postuliert ID10 außerdem, dass „der beteiligte Landkreis ja sehr stark in dieses Projekt involviert“ (ebd.: 8) sei und „ansonsten: die anderen Landkreise [...] eher spärlich“ (ebd.) beteiligt seien. Was sagt an dieser Stelle ID6 als einer eben dieser Pilot-Landkreise zur *formellen Integration* auf Landesebene?

Der Pilot-Landkreis ID6 postuliert hier eine „gute“ Integration, führt diese aber auch auf Strukturen zurück, die bereits vor dem OZG Bestand hatten, nämlich das BKE und der „dazu gehörige“ Lenkungsausschuss (vgl. ID6: 38-40). In Letzterem sitzt die Landrätin bzw. der Landrat von ID6 auch, weshalb die „ID6-Mitarbeiter“ hier in den Vorbereitungsrunden in *formeller* Weise „eng angebunden“ (ebd.: 40) sind. Diese positiven Gegebenheiten scheinen aber auch von Defiziten begleitet: so kritisiert ID6 vor allem Abstimmungsprobleme und führt dies darauf zurück, dass das Land nicht genau wüsste, was sie als Pilot-Landkreis überhaupt machen (ebd.: 34-36) – hinzu kommen unterschiedliche Erwartungen zwischen Land und Kommune, die sich vor allem auf Differenzen zwischen „Theorie“ (rechtliche Sicht des Landes) und Praxis (Know-How kommunaler Verwaltungen) zurückführen lassen: während das Land beispielsweise meint, mit der Bereitstellung eines Portals und eines Infodienstes seine Pflichten erfüllt zu haben, sehen die Kommunen dies anders und wollen „echte“ E-Government-Angebote schaffen (vgl. ebd.: 8-10). Neben diesen Kritikpunkten scheint ID6 allerdings *formell* gut integriert. Dabei sei zuletzt auf Positionen der Landesebene, die hier als eine Art „Kontrollvariable“ zu betrachten ist, hingewiesen: diese postuliert eine *formelle* Integration der Kommunen vorrangig auf Landesebene durch Existenz einer Anschlussvereinbarung (vgl. Kap. 3.5) zwischen den Ebenen, die die Aufgabenverteilung zu regeln vermag und den Lenkungsausschuss mit begründe. Durch Letzteren seien Kommunen im Rahmen eines Einstimmigkeitsprinzips beteiligt, wobei keine Bewertung durch ID9 vorgenommen wurde (vgl. ID9: 6-12). Des Weiteren führt die Landesebene den sog. „FAG-Beirat“ (FAG = Finanzausgleichsgesetz) an, der sich grundsätzlich um die finanziellen Zuwendungen zwischen den Ebenen und eben nicht konkret um die OZG-Umsetzung kümmert (ebd.: 26) – aufgrund seiner Fokussierung ist dieser Beirat hier also vernachlässigbar. Daneben existiert auch das bereits erwähnte BKE (ebd.: 40-44), das jedoch von Problemlagen finanzieller Art tangiert wird und dadurch eher kompetitive Verhaltensmuster förderte (ebd.: 44), so ID9 weiter – hierzu mehr, wenn es um das *Akteursverhalten* gehen wird.

Doch scheint im Kontext der Integration auch der zweite Faktor der *informellen Integration* von Interesse. Auch hier postulieren alle Befragten eine *informelle* Integration vorrangig bei den KSV, und zwar wieder alle außer ID7 (KSM AöR). So ist hier zu vermerken, dass ID8 als Stadtvertreter keinen direkten Kontakt zur Landesebene hat, sondern lediglich über den

Spitzenverband informelle Beziehungen pflegt (ID8: 5-8 u. 23-24). Auf Nachfrage gibt ID8 außerdem an, dass potenziell Kontakt zum BKE möglich sei, der Nutzen allerdings für die Stadt gering ausfalle (ebd.: 23-24). Inwiefern die Interaktion mit dem Spitzenverband hier mehr Nutzen verspricht, wurde leider nicht ausgeführt. Allerdings ist ID8 auch im Zweckverband eGo-MV vertreten und sieht dies durchaus als Mehrwert (ebd.: 27-30). ID10 etwa kritisiert die Informationsflüsse über den Spitzenverband (ID10: 12) und postuliert hier stärkere Interaktionen mit persönlich Bekannten aus anderen Landkreisen (ebd.: 12-16). Außerdem scheint auch die Informationspolitik des Landes selbst außerhalb von Pilotprojekten defizitär: „Wenn man sich nicht selbst kümmert, gibt es Informationen eher nicht oder sehr selten“ (ebd.: 18), konstatiert ID10. Andererseits hebt ID10 auf Nachfrage die Position des BKE hervor, wendet aber auch zugleich ein, dass das BKE mit der OZG-Umsetzung beschäftigt sei und daher kaum dazu komme, kommunale Interessen zu aggregieren (ebd.: 25-28): dies liege vor allem an defizitären Informationsflüssen zwischen Land und BKE (ebd.: 30-34). Eine defizitäre informelle Integration wird interessanterweise auch vom Pilot-Landkreis ID6 angesprochen: Demnach habe das Land bislang außerhalb von Pilotprojekten kaum darüber informiert, was bezüglich der OZG-Umsetzung im Gange ist (ID6: 6). Dies wurde jedoch durch eine Informationsveranstaltung im letzten Jahr versucht vom Land zu „kompensieren“ (ebd.). Daneben sieht ID6 allerdings die „Filterfunktion“ der KSV kritisch und mahnt dabei vor allem veraltete Informationssysteme (etwa Rundschreiben oder Verbandsversammlungen) an, da sie die Abstimmungsprozesse „unheimlich schwer“ machen (vgl. ebd.: 126). Zuletzt scheint auch die Landesebene ein Bewusstsein für die Problematik der Informationspolitik vorrangig über die Verbände zu besitzen: ID9 sagt hierzu, dass die „top-down“-Informationspolitik von den Landesverbänden zu unternehmen sei und diese personenbezogen mal besser und mal schlechter funktioniere (ID9: 52-54). Auf Nachfrage, inwiefern Kenntnis von der FITKO bzw. Leistungen oder Mehrwert durch die FITKO bestehen, äußerten sich ID8 und ID10 negativ und postulierten, dass hierzu keinerlei formelle und bzw. oder informelle Beziehung bestehe (ID8: 22; ID10: 64). So ist insgesamt zur *informellen Integration* der Kommunen in MV zu konstatieren, dass die Informationsflüsse vorrangig über die KSV funktionieren sollen, diese einige Defizite aufzuweisen haben und eine direkte *informelle* Beziehung zur Landesebene nicht existent erscheint – auch nicht durch das BKE, da dieses mit anderen OZG-Themen als der Informationspolitik beschäftigt sei, wie ID10 anmerkte (ID10: 28). Letzteres impliziert auch ID9 (als Landesebene), wenn die vom Land für das BKE bereitgestellten Ressourcen als zu gering eingeordnet werden (ID9: 44).

Mit dem letzten Punkt der *informellen Integration* wurde, wie bereits mehrfach erwähnt, auch der schwerlich abzugrenzende Faktor der Existenz konkreter *Ansprechpartner* stellenweise tangiert. Scheinen die Antworten bezüglich der Frage nach der Existenz solcher Ansprechpartner positiv zu sein, so ist davon auszugehen, dass dieser Faktor die Effizienz wie auch die

Einheitlichkeit zu fördern vermag (vgl. Tab. 1). Auffällig erscheint hier, dass (trotz der informellen Integration vorrangig über die KSV, s.o.) keinerlei Antworten auf die Frage nach Ansprechpartnern auf die Rolle der KSV eingegangen sind: so scheinen alle Befragten (außer ID8) *Ansprechpartner direkt auf Landesebene* zu kennen (v.a. ID6, ID7 u. ID10). So sind beispielsweise ID7 Ansprechpartner auf Landesebene bekannt, praktisch wird jedoch vor allem mit der für ID7 zentral erscheinenden KSM AöR interagiert (ID7: 46-47). ID10 antwortet hier primär mit der Existenz solcher beim BKE, sekundär seien auch weitere im Energieministerium (MEID) angesiedelte Ansprechpartner bekannt – hier allerdings scheint der Austausch aufgrund von defizitärer Erreichbarkeit schwierig (vgl. ID10: 101). ID6 dagegen benennt keine konkreten Ansprechpartner, postuliert aber deren Existenz – nennenswert dabei: vor allem resultierend aus der Pilot-Position habe sich das für ID6 schon „zurecht gerüttelt“ (ID6: 154), für andere Landkreise allerdings, „die bisher nicht viel gemacht haben“ (ebd.: 156) sei die Existenz dieser Ansprechpartner „nicht unbedingt ersichtlich“ (ebd.). „Da fängt das jetzt gerade erst so an“ (ebd.), fügt ID6 schließlich an. ID8 verwies lediglich in Folge der Frage nach Problemen im OZG-Umsetzungsprozess auf die (noch notwendige) Etablierung konkreter Ansprechpartner (ID8: 70), was wiederum die Kenntnis solcher in Frage stellen dürfte – aufgrund dessen wurde hier nicht explizit nach konkreten Ansprechpartnern gefragt, da dies durch jene Aussage obsolet erschien. Insgesamt ist also auch bei diesem Faktor ein recht heterogenes Erkenntnisbild festzuhalten, wobei die *meisten* der Befragten (außer ID8) die Existenz (und Kenntnis) von Ansprechpartnern *bestätigten*.

Des Weiteren scheint der Faktor des *Akteursverhaltens* bzw. der *Interessenkonvergenz* von Interesse zu sein. Damit zusammen hängt auch der Faktor der *Akteurszahl*, der jedoch aus analytischen Gründen gesondert (vgl. Kap. 5.1.1) und hierauf folgend betrachtet werden soll. Beim *Akteursverhalten* wurden die Befragten gebeten, ihre Einschätzung des vorherrschenden Verhaltens aller am OZG-Umsetzungsprozess beteiligten Akteure zwischen den Extremen „kooperativ“ und „kompetitiv“ einzuordnen (vgl. ebd.). So postulierte etwa ID6 an dieser Stelle, dass „E-Government“ grundsätzlich „Zusammenarbeit“ bedeute und begründet dies mit der Interdisziplinarität von E-Government in Verbindung mit dem Aspekt der Nutzerfreundlichkeit (Bürgerorientierung), den auch das OZG postuliert (ID6: 58). Allerdings schildert ID6 daraufhin auch, dass Diskussionen zwischen Land und Kommunen juristisch geprägt seien und daraus häufig die Frage resultiere, inwiefern das Land den Kommunen etwas *kostenfrei* zur Verfügung stellen müsse (ID6: 62-66) – dieser Kostenaspekt ist also (oft) ein Streitpunkt zwischen den Ebenen (Stichwort „Konnexitätsprinzip“). Des Weiteren postulieren ID8 und ID10 Ähnliches zum Akteursverhalten: So meint etwa ID10, dass *Konkurrenz* (also Wettbewerbsorientierung) durchaus vorherrscht, weil vor allem einzelne (personell gut aufgestellte) Kommunen in MV hervorpreschen (ID10: 66). Und auch wenn auf kommunaler Ebene versucht wird dies zu kompensieren, indem eine „Art Vorgehensmodell“ nach dem Prinzip „einer für

alle“ (vgl. ebd.) entwickelt wird, konstatiert ID10 wiederum, dass diese „Vorreiter“-Kommunen auch in der Erstellung dieses Vorgehensmodells hervorpreschen (ebd.: 68). Hinzu kommt, dass ID10 weder Mitglied im Zweckverband eGo-MV ist noch einen IT-Dienstleister wie die KSM hat und es dementsprechend „natürlich etwas schwerer“ hat (ebd.: 70-72). Der Grund, warum sie etwa nicht Mitglied im Zweckverband sind, liegt laut ID10 wohl darin, dass sie als Landkreis die einheitliche Stimmgewichtung im Verband scheuen, da dieser vor allem die Interessen kleinerer Kommunen zu vertreten weiß (ebd.: 74-76). ID10 untermauert dieses *kompetitive* Verhalten aber noch weiter und verweist auf das Beispiel „E-Payment“: hier sehe das Finanzministerium in der Entwicklung einer „zentralen Bezahlplattform“ nicht ein, „dass die Kommunen andere Interessen haben als sie“ (ebd.: 36), was auf Unterschiede in der internen Verwaltungsstruktur zurückzuführen sei (ebd.). ID8 postuliert Ähnliches und nennt dabei dieselben Akteure, die hier vorpreschen (ID8: 26). Basierend auf einer fehlenden Strategie auf Landes- wie auch Kommunalebene scheinen hier größere Kommunen und vor allem der Zweckverband eGo-MV ihre bereits realisierten Verwaltungsleistungen über das Land „streuen“ zu wollen – „aus monetären Gründen natürlich, ja – alles wirtschaftliches Denken“ (vgl. ebd.), fügt ID8 schließlich an. Erwähnenswert in diesem Kontext scheint, wie bereits oben herausgearbeitet, dass ID8 selbst Mitglied in diesem (von ID10 „kritisierten“) Zweckverband ist und hieraus durchaus Nutzen durch informelle Beziehungen zieht (ebd.: 28-30). Nachdem ID7 zunächst keine Einordnung zwischen kompetitiv und kooperativ vornehmen wollte, postulierte der Interviewpartner, dass zwar einzelne Kommunen innerhalb der KSM ein mächtigeres Wort entsprechend ihrer Größe mitsprechen, dies aber vor dem Hintergrund der ebenso an die Größe gebundenen Kostenübernahme „in Ordnung“ sei (ID7: 17). Weiterhin spiele sich hier „keiner in den Vordergrund“ (ebd.: 19). So scheint zuletzt auch die Position der Landesebene in MV zu dieser Einschätzungsfrage relevant: ID9 gibt zunächst an, dass die Akteure generell vor dem OZG tendenziell kooperativ agiert haben (ID9: 28-32), die Rollenfindung nach Umzug des BKE in das Energieministerium jedoch langwierig war und die Akteure sich „schwer taten“, eine einheitliche Strategie auf Landesebene zu etablieren (ebd.: 34). Nachdem die Kommunen solch eine Strategie lange eingefordert haben und die *Digitale Agenda* des Landes die Kommunen nicht zu inkludieren wusste, haben die KSV versucht eine eigene Agenda zu entwickeln, was noch nicht fertig sei (ebd.: 36) – dies gestaltet sich jedoch schwierig, im Kern aufgrund von Streitpunkten bezüglich der Finanzierung (ebd.). Diese Problematiken führt ID9 aber auch auf das Bundesvorgehen zurück, da das OZG vorrangig ein Bundesgesetz sei und somit die Kommunen rechtlich nicht binden kann (vgl. ebd.: 36-38) – damit spricht ID9 die Problematik föderaler Aufgabenverteilung (und Finanzierung) an, die im Rahmen der Betrachtung der vorherrschenden Problemlagen eingehender anzuführen sein wird. Allerdings erwähnt ID9 auch, dass sich „im Grunde [...] schon alle einig [seien], dass sie jetzt eigentlich handeln wollen und müssen“ (ebd.: 38). Aber diese Tatsache beschönige nicht den

„Unmut der kommunalen Seite“ darüber, dass aus deren Sicht zu wenig Ressourcen für das BKE bereitgestellt worden seien – hieraus resultiert laut ID9 aktuell eine eher *kompetitive* Haltung der Kommunen gegenüber dem Land (vgl. ebd.: 44).

Mit dem *Akteursverhalten* zusammenhängend erscheint der Faktor der *Akteurszahl*. Hier wurden die Befragten nach ihrer Einschätzung gefragt, ob sie die beteiligten Akteure in ihrer Anzahl als angemessen, zu hoch oder gar zu niedrig einschätzen. ID6 postulierte zunächst, dass es auf dem „Papier“ (EGovG-MV u. Lenkungsausschuss) „ganz gut“ aussehe und demnach nicht zu viele Akteure beteiligt seien (vgl. ID6: 126) – praktisch jedoch postuliert ID6, dass die Akteurszahl die Informationsflüsse in dem Sinne behindert, als dass die Informationsinstrumente (Rundschreiben, Verbandsversammlung) vor dem Hintergrund einer relativ hohen Akteurszahl veraltet und nicht adäquat erscheinen (vgl. ebd.). Schwierig ist für ID6 vor allem die Koordination der sehr heterogen einzuordnenden Kommunalinteressen, die eben aus sehr heterogenen Rahmenbedingungen resultieren (ebd.). Daher äußert ID6 auch Hoffnungen bezüglich des bereits angesprochenen einheitlichen Vorgehensmodells auf Kommunalebene (s.o.), so dass die Kommunalinteressen aggregierter der Landesebene gegenüber kommuniziert werden könnten (ebd.: 128) – nicht nur an dieser Stelle fällt bei ID6 eine sehr optimistische Sichtweise auf. Dennoch postuliert ID6 von sich aus (auf eine weitere Frage bezüglich der Integration auf Landesebene), dass hier Abstimmungsprobleme „ganz stark“ vorherrschen und führt dies auf Informationsdefizite wie auch ministerielle Zuständigkeiten (strikte Teilung zwischen Bau und Digitalisierung (im MEID)) zurück (vgl. ebd.: 34-36). ID10 äußert, dass auf Landesebene im Rahmen der Themenfeldbearbeitung (in MV „Bauen und Wohnen“) zu wenige Akteure beteiligt seien und postuliert, dass hier vor allem die kommunale Fachebene (weitere Bauämter etwa) zu wenig integriert scheint (vgl. ID10: 100). Es geht also primär um die Integration kommunalen Know-Hows und die damit verbundene Erhöhung der Akteure. Die Anzahl der Akteure auf Landesebene wurde damit von ID10 nicht bewertet. Hieran schließt sich im Kern auch ID8 an, wenn gesagt wird, dass die Akteure der Arbeitsebene deutlich zu wenige und die der Planungs- bzw. Entscheidungsebene deutlich zu viele seien (ID8: 54). Mit Letzterem fordert ID8 also eindeutig eine geringere Akteurszahl auf übergeordneten Ebenen. ID7 schließlich wollte hier keine Einschätzung vornehmen, da laut ID7 die Anzahl der Akteure gleich der Anzahl der Kommunalverwaltungen sei und dem Befragten daher keine Bewertung der Akteurszahl zustehe (ID7: 37). ID9 als Vertreter der MV-Landesebene postuliert, dass keinesfalls „noch mehr“ Akteure integriert sein sollten (ID9: 90) und schätzt die Anzahl gemeinhin als „zu hoch“ ein (ebd.: 94), wobei hier eine Differenzierung anhand der „Wichtigkeit“ von Leistungen vorgenommen werden sollte – also eine Prioritätensetzung hinsichtlich der Leistungen, von der abhängen sollte, wie viele Akteure an einer bestimmten Verwaltungsleistung mitwirken (ebd.: 94).



Zuletzt scheint der Bedingungsfaktor *Finanzen* interessant, um die Zielaspekte Effizienz und Einheitlichkeit im föderalen OZG-Umsetzungsprozess zu bewerten (vgl. Kap. 4.3). Ausgehend vom zentralen Streitpunkt über die Wirksamkeit des Konnexitätsprinzips ist das Land laut ID6 kaum bereit, Leistungen für die Kommunen bereitzustellen bzw. diese zu finanzieren, woraus resultiert, dass sich die Kommunen selbst um die Entwicklung von Leistungen kümmern (ID6: 64). Hier habe der Bund (als OZG-Gesetzgeber) „Angst“ die Kommunen zu integrieren bzw. zu binden, da folglich das Konnexitätsprinzip greifen würde – doch ohne diese Finanzierung funktioniert das „am Ende natürlich schwer“, so ID6 weiter (vgl. ebd.: 100). Ähnliches geht aus den Äußerungen von ID10 hervor, wenn gesagt wird, dass das Land sich auf die Kommunale Selbstverwaltung berufe, „wenn es um die Finanzen geht“ (ID10: 96). ID7 als politischer Stadtvertreter postuliert lediglich, dass durch die Bereitstellung erhöhter Ressourcenkapazitäten durchaus ein schlankerer Prozess möglich (gewesen) wäre – das müsse das Land aber auch wollen und vor allem können (ID7: 43), womit ID7 eine defizitäre Finanzlage des Landes andeutet. ID8 äußert sich ebenso knapp zum Aspekt der Finanzen und sagt lediglich, dass Einzelprojekte gefördert werden können, eine generelle Unterstützung (etwa durch Konnexität) durch übergeordnete Ebenen jedoch nicht praktiziert wird (ID8: 76-78). Zuletzt äußerte sich aber ID9 als Landesvertreter ausführlicher zum Thema der Finanzen: So kritisiert auch ID9 den Streitpunkt um das Konnexitätsprinzip und sieht hier vor allem das Land unter Zugzwang (ID9: 68-72). Zwar wurden durch das Land durchaus IT-Komponenten kostenfrei zur Verfügung gestellt, da diese aber in die Infrastruktur des Landesdienstleisters zu tief integriert waren, konnten sich die Kommunen hier kaum anbinden, mussten aber Weiterentwicklungen mitfinanzieren (vgl. ebd.: 14). Diese Finanzierung geschah im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs mit einem Budget zwischen 300 bis 900.000 Euro (ebd.: 16). Im Rahmen der E-Government-Richtlinie wurden ungefähr 3,8 Millionen Euro Budget ausgewiesen, um einzelne Digitalisierungsprojekte zu fördern – dass die Kommunen hier aber einen Eigenanteil von 25 Prozent zu leisten haben, „macht es jetzt natürlich schwierig“ (ebd.: 18), so ID9 weiter. Und auch wenn die Kommunen „Personalkosten dort mit abrechnen“ (ebd.) konnten, war „das Handling dieser Richtlinie [...] durch diese Eigenanteile nicht so gut“ (ebd.) – schlicht, weil die Kommunen weder Geld noch Personal haben und die Richtlinie durch zahlreiche Nachweispflichten enormen Abrechnungsaufwand generiere (ebd.: 18-22).

Damit sind auch für den Fall MV die zentralen Ergebnisse hinsichtlich der in Tabelle 1 aufgestellten Bedingungsfaktoren präsentiert. So sei noch auf Tabelle 3 verwiesen, die die hiesigen Ergebnisse bezüglich der Bedingungsfaktoren zusammenfassend präsentiert.

Tabelle 3: Erkenntnisse über die theoretisch abgeleiteten Bedingungsfaktoren in MV

<b><u>Bedingungsfaktor</u></b>	<b><u>Effizienz</u></b>	<b><u>Einheitlichkeit</u></b>	<b><u>Aussagen durch...</u></b>
Kompetitives Verhalten/Interessendivergenz	Contra	Contra	...ID 6, 8, 9 u. 10: eher kompetitiv; ID7: eher kooperativ
Hohe Akteurszahl	Contra	Pro	...ID8, ID10: mehr auf Arbeitsebene, weniger auf Planungsebene; ID9: zu viele; ID6: Tendenz zu vielen; ID7: k.A.
Ansprechpartner	Pro	Pro	...ID6 (Pilot), 7 u. 10: positiv, aber Einschränkungen anderer; ...ID8: (implizit) negativ
Finanzen	Pro	Pro	...alle: Konnexität muss wirken.
Formelle Integration	Pro	Pro	... alle: schlecht bei Land; Ausnahme: ID6. ... alle: über Spitzenverband; Ausnahmen: ID7 (KSM AöR) u. ID6 (Pilot-Landkreis).
Informelle Integration	Pro	Pro	...alle: über Spitzenverband, aber Kritik (v. ID6, 9 u. 10) an Informationspolitik; ID6, 8 u. 10 beim Land (defizitär); [ID8 zusätzlich Zweckverband eGo-MV].

Quelle: eigene Erhebung u. eigene Darstellung. Kursiv = negative Postulate. Inhalte verkürzt zum Zwecke des Überblicks; konkrete, differenzierte Ergebnisse sind dem Fließtext zu entnehmen.

### 5.2.2 Bewertung des Föderalismus

Bevor es – wie im bayerischen Falle zuvor ebenso angestellt – um die Probleme, Herausforderungen und daraus resultierenden Optimierungspotenziale für MV gehen wird, sei noch kurz auf die *Bewertung des Föderalismus* im Allgemeinen eingegangen. Interessant hierbei ist, dass alle in MV Befragten Argumente für die Einordnung des Föderalismus als *Hemmnis* anführen – lediglich ID6 führt auch Gedanken in Richtung „Förderfaktor“ aus. Während es für ID6 durchaus durch den Föderalismus die Vorteile gibt, dass „der Markt wieder funktionieren“ (ID6: 90) könnte, wenn es um die Auswahl von Portalen durch den Nutzer geht oder etwa der Föderalismus eine Art Qualitätssicherung darstelle (ebd.: 98), sieht ID6 auch den Nachteil, dass vor allem im Rahmen des OZG Bundes- und Landesebene primär erscheinen und so die Kommunen schnell „vergessen“ werden könnten (ebd.: 100). Alle weiteren Befragten äußerten sich dagegen vorrangig *negativ* zum Föderalismus und schätzten ihn allesamt eher als *Hemmnis*

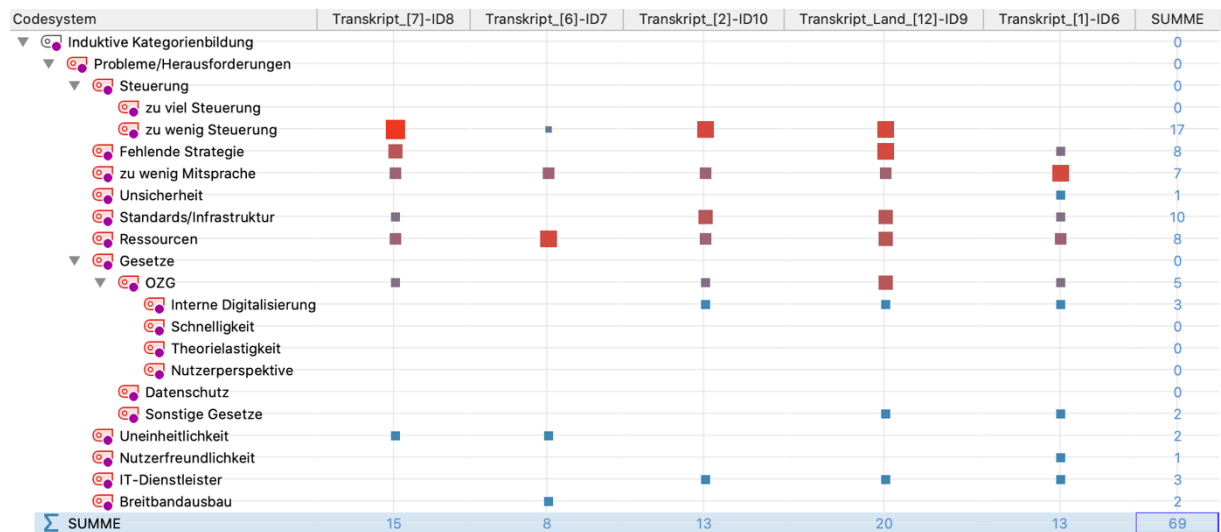
ein. So führt ID10 etwa Probleme der Kooperation an, die eigentlich aufgrund der Ressourcenlage zur Nutzung von Synergieeffekten notwendig erscheint und kritisiert damit vor allem die Planungs- bzw. Entscheidungsebene, da ID10 anmerkt, dass man dies auf Arbeitsebene immer wieder versuche, es aber im Kern am Streitpunkt der Finanzen (Konnexität) hapere (ID10: 91-98). ID7 dagegen postuliert, der Föderalismus sei „verwaltungsseitig grundsätzlich ein Problem für die Bürger“ (ID7: 31), aber daher das föderale System und die Kommunale Selbstverwaltung zu beschneiden oder gar abzuschaffen, kommt für ID7 nicht in Frage: vielmehr gehe es an dieser Stelle „um möglichst gute Steuerung durch die Länder“ (ebd.), wobei MV in diesem Kontext („vorsichtig“ ausgedrückt) „zumindest nicht Weltmeister“ ist (ebd.). Letzteres führt ID7 darauf zurück, dass das Land einen „sehr starken goldenen Zügel [hätte] anlegen können“ (ebd.: 33) – hier wird also vor allem ein Steuerungsproblem durch den Föderalismus angesprochen. Auch ID8 spricht hier solche Steuerungsprobleme an und führt dies im Kern auf den Streitpunkt um das Konnexitätsprinzip und der damit verbundenen Freiwilligkeit für die Kommunen zurück (ID8: 32). Hinzu komme dann noch eine fehlende Strategie für das OZG, was ID8 dazu bewegt, mehr Umsetzungsvorgaben und mehr Verbindlichkeit (bis hin zu Zwang) zu fordern (ebd.: 34) – unter den bisherigen Gegebenheiten, auch resultierend aus dem Föderalismus, sieht ID8 keine Chance auf eine einheitliche OZG-Umsetzung (ebd.: 36-40). Auch ID9 schließt sich der Bewertung des Föderalismus in Richtung *Hemmnis* an: so kritisiert ID9 in Teilen die Freiwilligkeit für die Kommunen (ID9: 74), aber insbesondere das Bundesvorgehen, das demnach zu wenig auf Länderspezifika eingehe und recht zentralistisch denke (ebd.: 74-80). Dabei seien Abstimmungsprozesse vor allem zwischen den Bundesländern notwendig, die immensen Aufwand (ebd.: 82-88 u. 100) generieren und „das Ganze auch umständlich“ (ebd.) machen.

### 5.2.3 Probleme und Optimierungspotenziale

Gegen Ende dieses Kapitels widmen wir uns noch den Ergebnissen für die Forschungsfragen 3 und 4: Welche Probleme sehen die Kommunen im OZG-Umsetzungsprozess und welche Optimierungspotenziale sind hieraus abzuleiten? Wie in den Kapiteln 5.1.1 und 5.2.1 zuvor wird auch hier eine aus MAXQDA generierte Übersicht über die (für die FF 3 u. 4) gebildeten Kategorien und deren Codier-Anzahlen die wichtigsten Problemlagen vorselektieren (vgl. Ab.. 6). Demnach sind besonders folgende Problemkategorien bzw. -lagen im Detail zu betrachten: 1. *Zu wenig Steuerung*; 2. *Standards/Infrastruktur*; 3. *Fehlende Strategie*; 4. und 5. *zu wenig Mitsprache* und *Ressourcen* sowie 6. das OZG selbst (vgl. Abb. 6).

Zur größten Problemkategorie *zu wenig Steuerung* äußerten sich alle Befragten außer ID6 und postulierten hier Ähnliches, nämlich im Kern die Forderung nach „mehr Steuerung“ durch Landes-, aber auch durch Bundesebene. Wie ID7 beispielsweise postuliert – dieser Aspekt wurde bereits beim Faktor der *Finanzen* erwähnt – hätte das Land einen „sehr starken

Abbildung 6: Übersicht der Problem-Kodierungen in MV



Quelle: eigene Erhebung u. Darstellung mit Hilfe von MAXQDA2020. Berechnung der Symbolgröße bezieht sich auf die (Code-)Zeile: je größer das Quadrat ist, desto mehr Kodierungen liegen jeweils vor.

goldenen Zügel anlegen können und sagen können „wir bezahlen 90 Prozent, wenn Ihr alle mitmacht.“ – dies hätte die Einheitlichkeit gewahrt (vgl. ID7: 31-35). Auch ID10 und ID8 sind sich einig, dass übergeordnete Ebenen mehr Vorgaben oder gar mehr Zwang ausüben sollten, um vor allem die Einheitlichkeit der OZG-Umsetzung zu ermöglichen (ID10: 40-58; ID8: 34), wobei ID10 vor allem Identifizierungsvorgaben durch den Bund und ID8 vor allem zentrale Register vom Bund einfordern (ID10: 86; ID8: 52). Beide Befragten führen dieses Problem der defizitären Steuerung auf die gesetzliche *Freiwilligkeit* des OZG für die Kommunalebene zurück (ID8: 34, 41-50; ID10: 40-52). ID10 nennt ein interessantes Beispiel in diesem Kontext: So zitierte ID10 einen Bundesvertreter auf dem Berliner Zukunftskongress (Zeitpunkt unbekannt), der den Kommunen gegenüber sagte: „Wenn Ihr das nicht bis 2021 hinkriegt, dann macht das der Bund.“ – infolge dessen lehnten sich einige Kommunalvertreter zurück und nahmen dieses „Angebot“ gerne an (ID10: 146). Dies dürfte aufgrund der auch durch die Befragten erwähnten Finanz- und Personalsituation der Kommunalebene nicht verwundern und veranschaulicht passend die Notwendigkeit von mehr Steuerung aus Sicht der Kommunen. Interessanterweise postuliert auch die befragte Landesebene in MV diese Punkte: Damit Kommunen schneller umsetzen können, sollte das Land mehr und konkretere („auf Landesrecht zugeschnittene“) Vorgaben machen (ID9: 102-104), wobei Landes- oder Bundesebene auch eine Art Qualitätskontrolle der Labore vornehmen sollten (ebd.: 125-130). Weiterhin fordert ID9 eine schnelle Registermodernisierung als zentrales Erfolgskriterium für die OZG-Umsetzung – und zwar primär vom Bund, wobei Kritik am Föderalismus inhärent scheint (ebd.: 168-174). Und zuletzt prangert ID9 auch die Freiwilligkeit des OZG für die Kommunen an, was einerseits zu Problemen der Aufgabenteilung (im Rahmen der (langwierigen) Entwicklung eines Vorgehensmodells) führte (ebd.: 36-38) und andererseits dazu führte, dass nun einige

(wenige) Kommunen feste Verfahren etabliert haben und dies die Schaffung von Schnittstellen erschwere (ebd.: 104). Alle Befragten außer ID6 fordern also *mehr Steuerung* vom Bund vor allem durch mehr Verbindlichkeit des OZG sowie durch die Realisierung der Registermodernisierung und fordern in diesem Kontext von der Landesebene vor allem erhöhte finanzielle Ressourcen, konkretere Vorgaben und die Schaffung von Schnittstellen bzw. Standards. Mit Letzterem ist die zweitgrößte Problemkategorie angesprochen, die lediglich dadurch Abgrenzung vom Steuerungsproblem erfahren hat, weil es hier primär um *technische* Standardsetzung und die Etablierung *technischer* Infrastrukturen geht.

Diesen Aspekt der defizitären *Standardsetzung* sprachen alle Befragten außer ID7 an. Wäre dessen Forderung nach einem schnelleren Breitbandausbau (ID7: 29) zu Standards bzw. IT-Infrastrukturen kodiert worden, wäre dieser Aspekt hier nennenswert. Allerdings bezieht der Begriff „IT-Infrastrukturen“ nur solche Aspekte mit ein, die *direkt* mit dem OZG bzw. E-Government in Verbindung stehen – der Breitbandausbau dagegen ist alleine schon von den relevanten Akteuren her als ein vom OZG unabhängiger Prozess einzuordnen. So postuliert ID6 etwa, dass die Hoffnung auf das OZG vor allem auf eine verstärkte Standardsetzung abziele und diese Standards (bspw. für Servicekonten) immer noch nicht realisiert scheinen (ID6: 110-112). ID10 hofft Ähnliches und setzt dabei auf die auf Kommunalebene noch nicht angekommenen FIM-Standards, um die Nachnutzung zu fördern (ID10: 139-142). Beispielsweise erhofft sich ID10 einen Mehrwert durch XÖV-Standards: dies wurde laut ID10 auch vom IT-PLR beschlossen, praktisch halten sich jedoch die IT-Dienstleister nicht daran (ebd.: 144). ID8 postuliert in diesem Kontext, dass mehr Vorgaben vorrangig im Sinne von Standards und Infrastruktur, aber auch durch legislative Verbindlichkeiten (etwa durch Verordnungen) geschaffen werden sollten (ID8: 71-74). Und schließlich „bestätigt“ auch ID9, dass die Standardsetzung ein Problem bzw. Optimierungspotenzial darstellt: vor allem die Registermodernisierung bzw. zentrale Datenbestände seien zentral für eine gelungene OZG-Umsetzung, weil hierdurch erst eine interne Verwaltungsdigitalisierung möglich wird (vgl. ID9: 158-166) – Letzteres wird vom OZG nicht geregelt, was weitere Problemlagen (innerhalb der Kategorie „OZG“, s.u.) anspricht.

Des Weiteren scheint die Problemlage einer *fehlenden Digitalstrategie* in der OZG-Umsetzung in MV relevant (vgl. Abb. 6). Dieser Aspekt wurde lediglich von ID6 (Landkreis), ID8 (Stadt) und ID9 (Land), also recht „heterogenen“ Akteuren angesprochen. So impliziert ID6 diesen Aspekt etwa in der Aussage, dass die Ergebnisse von OZG-Laboren für ID6 teilweise schockierend seien, weil hier nur einzelne PDF's entwickelt würden und keine Verbindung der Leistungen stattfinde (ID6: 106-108) – genau Letzteres fordert ID6 und schließt damit die Schaffung einer ganzheitlichen Strategie ein (ebd.). ID8 dagegen sieht eine fehlende Strategie als das zentrale Problem der OZG-Umsetzung (ID8: 34): die Kommunen hätten darauf vertraut, dass das Land (oder auch der Bund) eine Umsetzungsstrategie für die Kommunalebene entwickeln (ebd.: 26). Später fügt ID8 aber auch an, dass das OZG bereits eine Strategie

bezüglich der umzusetzenden Leistungen angibt – diese seien aber viel konkreter auszugestalten, um eine für ID8 notwendige Reduktion von umzusetzenden Verwaltungsleistungen zu erreichen (ebd.: 70). ID9 bestätigt erstere Aussagen von ID8, indem geschildert wird, dass die Kommunalebene (aktuell) eine eigene Strategie versucht zu entwickeln, nachdem dies vom Land durch die *Digitale Agenda* in dem Sinne nicht realisiert worden ist, dass die Kommunen hierbei keine Berücksichtigung erfuhren (ID9: 34-36). Das zentrale Problem (bei der Entwicklung der Kommunalstrategie) ist aber wiederum der Aspekt der Finanzierung (ebd.). Weiterhin seien die Zieldefinitionen in dem Sinne defizitär, als dass sie die analoge Welt versuchen „nachzubauen“, ohne „am Anfang“ die Potenziale der IT vollständig zu betrachten (vgl. ebd.: 154) – zwar wurde dies in Großprojekten (etwa zum Wohngeld in MV) besser gemacht, aber eben nur stellenweise (ebd.). In diesem Kontext postuliert ID9 Ähnliches wie ID8: nämlich, dass die Leistungsdefinitionen im Vorhinein konkreter ausformuliert werden sollten, also eine strategischere Herangehensweise notwendig ist – und zwar unter anderem auch zur Reduktion von Verwaltungsleistungen vor dem Hintergrund einer ganzheitlicheren Betrachtung (ebd.: 132-152).

Von der Anzahl der Kodierungen her scheint auch die Problemkategorie *Ressourcen* relevant zu sein (vgl. Abb. 6). Dieser Aspekt wurde von allen Befragten in MV tangiert (ebd.). So forderte ID8 implizit die Wirkung des Konnexitätsprinzips, da die Kommunen ohne Konnexität „selbst möglicherweise gar nicht die finanziellen Aufwendungen bereitstellen können“ (ID8: 32; Hervorh. ID8) – dadurch entstünden „Reibereien“ zwischen den Ebenen (ebd.). Auf die Frage nach Optimierungspotenzialen nannte der zweite (politische) Stadtvertreter ID7 die Option der Wirksamkeit des Konnexitätsprinzips, wendet aber zugleich ein, dass das Land das „nicht tun wird“ (ID7: 61-63). Außerdem ist ID7 der Meinung, dass dies (eine stärkere finanzielle Unterstützung durch das Land) früher hätte geschehen müssen und dieses Problem inzwischen nicht mehr zu optimieren sei (ebd.: 57). ID10 fordert ebenso die Wirksamkeit dieses Prinzips als Optimierungspotenzial, resultierend aus dem Postulat der Schaffung verbindlicher Vorgaben (ID10: 54-58). ID6 dagegen zielt eher auf den Aspekt der *Personalressourcen* ab: so scheint der Landkreis ID6 nach eigenen Angaben personell recht gut aufgestellt (resultierend aus der Förderprojekt-Beteiligung) – etwa durch eine Person für IT-Administration und eine zweite für die E-Government-Koordination – zumindest in Relation zu anderen Ämtern (vgl. ID6: 156-162). Andere Ämter allerdings haben hier laut ID6 Personalprobleme (ebd.: 160-162). Die Position von ID9 wurde bereits im Kontext des Bedingungsfaktors *Finanzen* erwähnt: so bleibt hier nur nennenswert, dass ID9 ebenso vor allem den Finanzaspekt und die fehlende Wirkung der Konnexität als Problem postuliert (ID9: 18-24 u. 68-72).

Wie Abbildung 6 angibt, scheint ein weiteres Problem in der MV-Umsetzung des OZG zu sein, dass die Kommunalebene *zu wenig Mitsprache* bzw. Integration im Sinne des wechselseitigen Austauschs erfährt (vgl. Abb. 6). Interessanterweise ist dabei von ID6 (als Pilot-Landkreis) „am

meisten“ (3 von 7 Kodierungen) postuliert worden: dabei scheint das EGVP-System (Elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach) lediglich zu Mehraufwand zu führen, was ID6 darauf zurückführt, dass die Kommunalseite vom Land nicht berücksichtigt worden sei, sondern schlicht ihre eigene Pflicht erfüllt habe (ID6: 16-18). Des Weiteren ist für ID6 problematisch, dass die Vielzahl der beteiligten Akteure nicht über (die bereits erwähnten) veralteten Beteiligungsformen (Verbandsversammlungen, Rundschreiben etc.) adäquat mitsprechen können (ebd.: 126) – hierfür sei die Etablierung moderner Kollaborationsplattformen notwendig, wobei die OZG-Informationsplattform lediglich Öffentlichkeitsarbeit übergeordneter Ebenen sei und der Austausch hier nicht im Sinne von (dezentraler) Kollaboration ermöglicht wird (ebd.: 174-204). ID7 bleibt hier allgemeiner, fordert aber, dass generell kooperiert werden muss und es „beiden Seiten gelingen [muss], den jeweiligen Perspektivenwechsel einzunehmen“ (ID7: 83). Auf Nachfrage befürwortet auch ID10 eine stärkere Berücksichtigung der Kommunalebene, wobei aber auch die Größenverhältnisse der Kommunaleinheiten beachtet werden sollten: da ID10 (nach eigener Aussage) einen der größten MV-Landkreise darstellt, scheint es für ID10 fraglich, warum hier keine Informationen fließen (ID10: 150). Hierfür solle ein Gremium eingerichtet werden, in dem Kommunalvertreter Absprachen und Entscheidungen treffen, um diese „auch in größeren und höheren Runden“ einzubringen (ebd.). Inwiefern dies nicht durch das BKE gegeben ist, bleibt diskutabel und wird im folgenden Kapitel aufzugreifen sein (Kap. 6). ID8 etwa fordert die Einsetzung von dem BKE ähnlichen Organen in allen Bundesländern, die aber auch gewisse Entscheidungsgewalt in Verbindung mit einer gewissen Verbindlichkeit für die Kommunalebene haben sollten (ID8: 70) – dies könne den Umsetzungsprozess verschlanken, da dann nicht immer wieder der Lenkungsausschuss oder die KSV für Entscheidungen tagen müssten (ebd.). ID9 bestätigt diese defizitäre Mitsprache der Kommunalebene auch, indem im Rahmen des Kritikpunkts der fehlenden Strategie (s.o.) die Nicht-Berücksichtigung der Kommunen in der *Digitalen Agenda* des Landes als „Manko“ benannt wird – dies habe MV in der OZG-Umsetzung „zurückgeworfen“, fügt ID9 noch an (vgl. ID9: 34-36).

Zuletzt sollte noch kurz auf die sechste und damit „kleinste“ hier noch anzuführende Problemkategorie eingegangen werden: das OZG selbst. Auch im bayerischen Fall scheint diese Kategorie relevant, mehr noch als in MV (vgl. Abb. 5 u. 6): Inwiefern äußerten sich nun die Befragten in MV zu diesem Thema? Zunächst einmal widmeten sich alle Befragten (außer ID7) dieser Kritik am OZG, legten aber unterschiedliche Aspekte zugrunde. So führt ID8 etwa an, dass einerseits aus dem Föderalismus, andererseits aus den „vagen“ OZG-Vorgaben selbst resultiere, dass die OZG-Umsetzung nicht einheitlich funktioniert: Letzteres führt ID8 primär darauf zurück, dass das OZG keine expliziten Vorgaben mache, sondern die Einheitlichkeit lediglich als „Wunschdenken“ impliziere (ID8: 41-48). Weiterhin werde laut ID10 nur auf Bundes- und Landesebene bzw. „bis zur Rathaustür“ gedacht und „alles, was dahinter ist, ist dann Aufgabe der Kommune“ (vgl. ID10: 40): damit zielt ID10 auf den Kritikpunkt, dass das OZG

zwar die externe (Bürger-)Perspektive zu digitalisieren versucht, die interne Digitalisierung der Verwaltung selbst jedoch nicht erfasst – hinzu kommt dann noch die generelle Freiwilligkeit für die Kommunen, die dazu führt, dass die Umsetzung des OZG mit weiteren freiwilligen Kommunalaufgaben konkurriert (vgl. ebd.: 40-52). Auch das Interview mit dem zweiten Landkreisvertreter lässt in diesem Kontext Ähnliches vermuten: ID6 fordert hier einen Blick auf das Gesamte, nicht ex- oder intern, sondern beides gleichzeitig müsse betrachtet werden (ID6: 26). Das OZG allerdings zentriere den Blick auf die externe Digitalisierung, wobei der Bürger erst etwas davon habe, wenn auch die Verwaltung selbst intern digitalisiert ist (ebd.: 20-22). Während also ID8 vorrangig das Ausbleiben expliziter OZG-Vorgaben kritisiert, zielen ID6 und ID10 als Landkreisvertreter vor allem auf den Fokus der Nutzerperspektive ab: ID6 betont zwar, dass dies einen Fortschritt darstelle (ebd.: 24), der Prozess aber ganzheitlich (ex- und intern) betrachtet werden muss – Letzteres postuliert auch ID10 (s.o.). ID9 als Vertreter der Landesebene kritisiert ähnlich wie ID8 die Freiwilligkeit des Bundesgesetzes OZG für die Kommunalebene (ID9: 36-38), betont aber daneben auch, dass die interne Digitalisierung von Verwaltungen nicht geregelt scheint (ebd.: 158-166) – Letzteres bezieht sich, wie schon bei der Problemkategorie der *Standards* erwähnt, auf die „fehlenden Register oder die fehlenden zentralen Datenbestände“ (ebd.).

Somit sind nun alle relevanten Problemlagen auch für den Fall MV ausgeführt und präsentiert worden. Im Folgenden wird es gegen Ende der Arbeit darum gehen, diese Ergebnisse in den eingangs angeführten Kontext der Rahmenbedingungen bzw. der Ausgangssituationen in den beiden Fällen BY und MV (vgl. Kap. 3) sowie in den Kontext der zugrunde liegenden Theorien (vgl. Kap. 4) zu setzen und vor diesem Hintergrund die Ergebnisse zu diskutieren und einzuordnen. Zudem soll das folgende Kapitel die Ergebnisse nochmals komprimieren, um dann letzten Endes ein Fazit ziehen und einen Zukunftsausblick auf die OZG-Umsetzung vorrangig auf Ebene der Kommunen anstellen zu können.

## **6 Diskussion**

Nachdem die Ergebnisse aus den Interviews präsentiert worden sind und das heterogene Bild der Kommunallandschaft in Deutschland bereits offenkundig geworden ist, gilt es nun diese Ergebnisse in ihren Kontext einzubetten und zu diskutieren. Dabei wird aufgrund des vorgesehenen Arbeitsumfangs *kein expliziter Vergleich der beiden Fälle* angestellt, sondern lediglich im Rahmen der Diskussion der Ergebnisse (Kap. 6) auf auffällige Gemeinsamkeiten, Unterschiede oder gegenseitige Lernpotenziale verwiesen. So soll es möglich werden, die Chancen auf eine effiziente und einheitliche Umsetzung in beiden Fällen in Relation zueinander zu erarbeiten und einzuordnen.



## 6.1 Bewertung der Bedingungsfaktoren insgesamt

Im Rahmen der *formellen* Integration der Kommunal- auf Landesebene haben sich recht heterogene Ergebnisse heraus kristallisiert: Dass in beiden Fällen Landkreise bzw. Landratsämter als Piloten fungieren und somit diese vorrangig *formell integriert* sind, dürfte aufgrund der rechtlichen Stellung der Landkreise als „unterste staatliche Behörden“ bzw. als „Doppelbehörden“ kaum verwundern (in BY: §37 LKrO; in MV: §119 KV M-V)<sup>6</sup>. Schließlich kann die Landesebene auf diese Behörden (aufgrund ihrer staatlichen Stellung) einfacher steuernd zugreifen (als etwa auf Städte, die „lediglich“ Gebietskörperschaften darstellen), was aufgrund der vom OZG postulierten (ambitionierten) Umsetzungsfristen nachvollziehbar sein dürfte. Da also vorrangig *Städte* schlecht bzw. *nicht formell integriert* werden, scheinen hier (in beiden Fällen) Defizite vorzuliegen, die sowohl die *Effizienz* (aufgrund fehlender Synergieeffekte) wie auch die *Einheitlichkeit* (infolge fehlender städtischer Partner der Landesebene) der OZG-Umsetzung mindern – schlicht aufgrund von potenziellen Informationsasymmetrien zwischen Piloten, Landkreisen, Städten und der Landesebene. Inwiefern die Ergebnisse von Landkreisen aus Digitallaboren dann für die (nicht beteiligten) Städte nachnutzbar sind (und in dem Sinne auch „einheitlich“ sind) und Synergieeffekte ermöglichen, bleibt abzuwarten. Ohne eine Beteiligung von Städten allerdings scheint Letzteres an dieser Stelle (in beiden Fällen) zumindest fraglich. Dabei konnte auch das in Kapitel 3.4 angeführte Postulat des bayerischen E-Government-Pakts (Schaffung eines „föderalen“ Gremiums) keine Bestätigung finden (v.a. ID3: 15-17).

Besonders interessant im Kontext der *Integration* ist, dass sich die Befragten in MV recht kritisch (vor allem zur *informellen* Dimension) äußerten (vgl. Tab. 3), obwohl ja hier gegensätzlich zum Fall BY (s.o.) mit dem BKE und dem Lenkungsausschuss institutionalisierte Gremien für den Austausch mit der Kommunalebene existent erscheinen: dies liegt wohl daran, dass das Thema der *Finanzierung* als Problem vorherrscht. So kritisieren befragte Kommunalvertreter, aber auch die befragte Landesebene in MV, dass das BKE mit mehr Ressourcen hätte ausgestattet werden müssen (vgl. etwa ID9: 40-44). Hierauf wird im Rahmen des Faktors *Finanzen* sowie der Problemlage der *Ressourcen* einzugehen sein, wobei zu Ersterem bereits gesagt sei, dass hier nahezu alle Befragten (vorrangig in MV, aber auch in BY) die Wirkung des Konnexitätsprinzips zu fordern verstanden. Im Falle MV wurde dies auch von der Landesebene bestätigt (ebd.), die in BY leider nicht befragt werden konnte. Insofern ist dieser Aspekt für den bayerischen Fall ausschließlich aus Sicht der Kommunalebene relevant und folglich vor dem Hintergrund von Verzerrungen zu sehen – was am Rande bemerkt für alle in BY getätigten Aussagen gilt.

---

<sup>6</sup> LKrO“ = Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (1998); „KV M-V“ = Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (2011).

Während die befragten Kommunen in formeller Weise recht unterschiedliche „Integrationslevel“ erfahren, ist bei der *informellen Integration* in beiden Fällen ein recht homogenes Bild zu konstatieren: so gaben alle Befragten an, dass sie über ihre KSV *informell* beteiligt seien (vgl. Tab. 2 u. 3). Während in BY keinerlei nennenswerte kritische Äußerungen dazu zu verzeichnen sind (und dementsprechend positive oder neutrale Aussagen vorherrschen) wurden in MV vorrangig informationspolitische Defizite benannt (vgl. Tab. 3), die teilweise personenabhängig zu sein scheinen (ID9: 52-54) – folglich entscheiden also einzelne Personalgegebenheiten über Erfolg und Misserfolg der Informationspolitik. Hinzu kommt, dass beispielsweise kleinere Kommunen durch den Zweckverband eGo-MV weitere Integrationsmöglichkeiten eröffnet bekommen, während etwa ID10 als recht großer Landkreis (ohne Pilotstellung) in MV lediglich über den Spitzenverband integriert ist und durch eine Beteiligung im Zweckverband aufgrund einheitlicher Stimmgewichtungen seine eigene Größe untergraben würde (ID10: 74-76). Außerdem deutete ID10 auch an, dass die Informationsflüsse zwischen Land und BKE ebenfalls Defizite aufweisen (vgl. ebd.: 32-34). Insofern sind hier Ungleichgewichte in der Informationspolitik zu konstatieren (vgl. Kap. 5.2.1), die zu uneinheitlichen Informationsniveaus führen und somit eine einheitliche OZG-Umsetzung tendenziell hemmen. So kann zwar postuliert werden, dass die Kommunalebene über ihre KSV *informell integriert* ist, diese Integration allerdings sehr unterschiedlich zu charakterisieren ist und dementsprechend in der Breite aller Kommunen in MV durchaus heterogene Integrationsmuster zu erwarten sind. Dies führt, wie von der *Agenturtheorie* postuliert, zumindest stellenweise zu Informationsasymmetrien zwischen Land und Kommunen (wie auch unter den Kommunen selbst) und *hemmt* somit eine *einheitliche* Umsetzung (vgl. Tab. 1). Daher muss einerseits die Arbeit der KSV gewürdigt werden (vor allem im Falle BY; vgl. Tab. 2), andererseits muss aber auch auf eine einheitlichere Informationspolitik (vorrangig in MV) hingewirkt werden. Dabei wäre auch mehr „zentrale“ Aktion von der Landesebene oder den KSV aus (potenziell auch in BY) denkbar: dies mag aufgrund der Vielzahl von Kommunen, ihrer Heterogenität und der damit einhergehenden Schwierigkeiten zentraler Steuerung zunächst absurd wirken, scheint aber unter Einbezug moderner IKT durchaus möglich: durch die Bereitstellung von modernen Kollaborationsplattformen und Berücksichtigung digitaler Aggregations- und Auswertungstools wäre eine direkte Integration auf Landesebene (oder verbesserte Integration beim Verband) in informeller Hinsicht praktikabel. Dies scheint gerade aufgrund veralteter Kommunikationssysteme (Rundschreiben, Versammlungen etc.) auch und vor allem im Bereich der KSV, wie ID6 bereits herausgestellt hat (vgl. ID6: 126), prädestiniert, um die Kommunikation zwischen den Ebenen zu optimieren. Auch wenn Kommunen wie etwa ID7 zufriedenstellend beim IT-Dienstleister integriert scheinen – was aufgrund der politischen Stellung des Befragten ID7 nicht gänzlich frei von Verzerrungen sein dürfte – so besitzen sie laut Agenturtheorie (als Agent) keine direkte informationsorientierte Integration beim Land (Prinzipal): dementsprechend ist hier zwar nicht automatisch ein

Informationsdefizit vorgegeben, wird aber durch die indirekte Integration über den Zweckverband (oder Spitzenverband) durchaus befördert und *hemmt* folglich *einheitliche Informationsnetzwerke*, worunter auch die *Effizienz* der OZG-Umsetzung zu leiden vermag, da beispielsweise nur selektiv Informationen fließen und somit Synergieeffekte ungenutzt bleiben. Die FITKO, die hier durch ihren Auftrag der föderalen Koordination korrigierend wirken könnte, ist den meisten Befragten in beiden Fällen entweder gänzlich unbekannt oder sehen – falls Kenntnis darüber besteht – keinerlei Mehrwert gegeben (vgl. Kap. 5.1.1 u. 5.2.1). Dies verwundert einerseits deshalb, weil der IT-PLR diese Institution seit Anfang 2020 (etwa durch die Zuständigkeit für FIM-Standards oder Zuständigkeit für die föderale Koordination; vgl. Kap. 1.2) gestärkt hat, andererseits scheint es deshalb nicht überraschend, weil der Personalstand trotz des Postulats erhöhter Personalbesetzung aktuell (immer noch) nicht ausreichend erscheint (Klein 2020). Insofern birgt die Institution der FITKO enormes Optimierungspotenzial in der OZG-Umsetzung, wenn die Stellen vollumfänglich und adäquat besetzt werden können.

Um Informationsflüsse im föderalen Kontext zu bewerten, scheint auch der Faktor der Existenz und Kenntnis von *Ansprechpartnern* relevant, wie aus der Politikverflechtungstheorie abgeleitet (vgl. Tab. 1). Im bayerischen Fall bestätigten alle Befragten der Kommunalebene die Existenz (und Kenntnis) von konkreten Ansprechpartnern auf übergeordneten Ebenen, wobei diese meist nicht beim Land direkt, sondern primär bei den KSV zu finden sind: so haben die (in BY) Befragten also Kenntnis von Ansprechpartnern auf Landesebene, Interaktion allerdings findet vor allem mit solchen bei den KSV statt (vgl. Tab. 2). Da der Faktor theoretisch nur auf die Existenz und Kenntnis der Ansprechpartner abhebt, bleibt die Wirkung der Filterfunktion durch die KSV unberührt und theoretisch irrelevant. Praktisch spielt natürlich, so postuliert es auch die *Agenturtheorie*, ebenso die Interaktion zwischen Ansprechpartnern (laut Agenturtheorie zwischen Agent und Prinzipal direkt) eine Rolle (s.o.). In MV zeichnet sich auch bei diesem Faktor ein heterogeneres und kritischeres Bild: So haben zwar auch hier alle Befragten (außer ID8) Kenntnis von Ansprechpartnern beim Land direkt, schränken dies aber etwa durch Defizite in der Erreichbarkeit des BKE (ID10: 102) ein oder postulieren, dass diese Ansprechpartner für weniger integrierte Kommunen (als etwa ID6 als Pilot) „nicht unbedingt ersichtlich“ (ID6: 156) seien (vgl. auch Tab. 3). Ähnliches äußert ID8: zwar hat ID8 Kontakte beim BKE, dies sei aber ein Sonderfall und der „normale Sachbearbeiter“ kenne dieses Büro nicht (ID8: 10). Diese Äußerungen dürften vor dem Hintergrund, dass das BKE (und damit zusammenhängend der Lenkungsausschuss) schon länger Bestand haben als das OZG (2017) und somit etabliert sein dürften (vgl. Kap. 3.5), durchaus überraschen. Des Weiteren überraschen diese Äußerungen vor der in Kapitel 3 angeführten Tatsache, dass in jedem Bundesland sog. OZG-Koordinatoren als Ansprechpartner etabliert worden sind (vgl. BMI o.J. (e)). Allerdings muss auch beachtet werden, dass die Kritik in MV vor allem bezüglich des BKE ressourcentechnische Begründung erfahren hat: insofern scheint hier – wie wir bei einigen weiteren Faktoren und

Kritikpunkten (v.a. in MV) noch sehen werden – eine Finanzierungsproblematik inhärent. Da die *Theorie der Politikverflechtung* postuliert, dass die Kenntnis konkreter Ansprechpartner zwischen den föderalen Ebenen unabdingbar erscheint, um die Problemlösungsfähigkeit und damit Effizienz im verflochtenen deutschen System zu ermöglichen bzw. aufrecht zu erhalten, muss die Kritik in MV an dieser Stelle hervorgehoben werden. Einhergehend mit den zuvor kritisierten defizitären Informationsflüssen (vor allem über die KSV) scheint die teilweise Nicht-Bestätigung (des Faktors *Ansprechpartner*) weitere Defizite in der mecklenburg-vorpommerischen OZG-Informationspolitik zu offenbaren. Um also im Rahmen der politik- und „verwaltungsverflochtenen“ Strukturen eine effiziente und einheitliche Umsetzung des OZG zu ermöglichen, scheint es unabdingbar, Informationsnetzwerke, die dazu gehörigen Ansprechpartner sowie Kenntnis derer auf Kommunalebene zu etablieren bzw. weiter zu fördern. Hier könnte eine intensiviertere Öffentlichkeitsarbeit durch übergeordnete Ebenen in MV hilfreich sein; in BY dagegen scheint die Existenz dieses Faktors *bestätigt* und *fördert* somit tendenziell die *Effizienz* wie auch die *Einheitlichkeit* der OZG-Umsetzung (vgl. Tab. 2). Inwiefern hier eine „bessere“ Öffentlichkeitsarbeit in BY geleistet wurde, kann die Arbeit nur schwerlich bewerten; festzuhalten bleibt aber, dass hier ein Optimierungspotenzial für den Fall MV vorliegt.

Auch der Aspekt der *Finanzen* wurde bereits in diesem Kapitel tangiert und weist dabei Schnittstellen zum Aspekt der *Freiwilligkeit* auf, der hier Eingang finden wird. Letzterer wurde nicht explizit erfragt, sondern aus dem OZG-Gesetzestext in Verbindung mit impliziten Äußerungen der Befragten bewertet (vgl. Tab. 1). So geht es beim Thema der *Finanzierung* auch (oder sogar zentral) um die Diskussion rund um die Wirkung des Konnexitätsprinzips in der OZG-Umsetzung. Da dieses Prinzip nur wirkt, wenn übergeordnete Ebenen untergeordnete Ebenen zur Erbringung bestimmter Leistungen *verpflichten*, scheint hier auch die Freiwilligkeit des OZG relevant. Wie die Befragungen *implizit* bestätigten, wirkt dieses Prinzip weder in BY noch in MV (vgl. Tab. 2 u. 3). Außerdem ist aus dem Gesetzestext des OZG keinerlei Pflicht für die Kommunalebene herauszulesen (vgl. Kap. 3.3). Daher verwundert es auch nicht, dass die Befragten die Nicht-Wirkung der Konnexität äußern und vor allem (aufgrund eigener finanzieller Einbußen) kritisieren (vgl. Tab. 2 u. 3). Infolge dessen sowie infolge der (wohl auch zukünftig) als defizitär zu charakterisierenden Finanzsituation von Kommunen (Geißler 2019) müssen eingeschränkte finanzielle Möglichkeiten für die Kommunalebene bei der OZG-Umsetzung konstatiert werden. In BY allerdings würdigen nahezu alle Befragten (ID1, ID2, ID4) die Fülle an Förderprogrammen, die an dieser Stelle kompensierend wirken – in MV dagegen sind solche Stimmen kaum zu verzeichnen: zwar wurde der Landkreis ID6 als Pilot mit Fördergeldern unterstützt, daneben allerdings postulierte kein weiterer Befragter der Kommunalebene solche Förderungen (vgl. Tab. 3). Lediglich die MV-Landesebene (ID9) nannte (neben dem generellen kommunalen Finanzausgleichssystem auf Basis des Finanzausgleichsgesetzes (FAG)) Förderungen von Einzelprojekten im Rahmen der E-Government-Richtlinie (ca. 3,8

Millionen Euro Budget, laut ID9: 18), wobei die Kommunen aufgrund ihrer defizitären Finanzsituation die Voraussetzung eines Eigenanteils meist nicht erbringen können. Insofern ist in beiden Fällen die Nicht-Wirkung der Konnexität eine finanzielle (Zusatz-)Belastung der Kommunalebene und *hemmt* damit *Effizienz* wie auch *Einheitlichkeit* der OZG-Umsetzung. In BY als im Vergleich zu MV ressourcenstärkeres Land scheinen dabei Förderprogramme kompensierend zu wirken, was in MV kaum auf Basis der erhobenen Daten behauptet werden kann. Insofern ist dieser Faktor für den bayerischen Fall tendenziell als *unproblematisch* einzuordnen, während er in MV durchaus *problematisch* erscheint. Noch folgende Ausführungen werden dies verdeutlichen.

Zugleich geht mit der Nicht-Wirkung des Konnexitätsprinzips eindeutig einher, dass die OZG-Umsetzung für die Kommunen (in beiden Fällen und vermutlich auch in weiteren Bundesländern) *freiwillig* ist. Hieraus folgt vor dem Hintergrund der Politikverflechtungstheorie, dass dies einerseits Blockadegefahren zu hemmen vermag und damit die Effizienz des föderalen Verhandlungssystems wiederum fördert – da Zwangsverhandlungssysteme theoretisch blockadeanfälliger sind (vgl. Kap. 4.1 u. 4.3) – andererseits aber durch fehlenden „Zwang“ auch die Entwicklung von Einzelleistungen auf Kommunalebene zu fördern vermag und dadurch die Einheitlichkeit der Umsetzung negativ tangiert. An dieser Stelle kann dies durch die problematische Finanzsituation (s.o.) in zwei Richtungen „ausschlagen“: einerseits könnten sich die Kommunen bewusst machen, dass aufgrund finanzieller Engpässe Synergieeffekte durch Kooperationen sinnvoll erscheinen könnten (was die Einheitlichkeit fördern würde), andererseits könnten sie infolge finanzieller Engpässe erst gar nicht in der Lage sein zu kooperieren (was die Einheitlichkeit hemmen würde) – etwa aufgrund von fehlendem Personal oder fehlender Finanzierung von Kooperationssystemen. Insofern kann die Wirkrichtung dieses Faktors nicht abschließend bewertet werden: allerdings bleibt durchaus festzuhalten, auf Grundlage der Politikverflechtungstheorie, dass die *Freiwilligkeit* der OZG-Umsetzung zwar die Effizienz aufgrund erweiterter (kommunaler) Handlungsspielräume fördert, aber auch finanzielle Probleme zur Folge hat und diese in MV (wohl aufgrund der generellen Finanzschwäche des Landes im Vergleich zu BY) stärker ausgeprägt scheinen. Hinzu kommt außerdem, dass die OZG-Umsetzung auf Kommunalebene aufgrund der Freiwilligkeit mit anderen freiwilligen kommunalen Aufgaben in Konkurrenz steht, was generell den (flächendeckenden) Vollzug des OZG in Frage stellen dürfte. Letzteres gilt auch für BY: insofern scheint die Etablierung einer gewissen *Verbindlichkeit* für die Kommunen in beiden Fällen hilfreich. Die Einheitlichkeit könnte dann dadurch gefördert werden, dass durch verbindliche Vorgaben für die Kommunen die Landesebene mehr bzw. besser steuern kann (über Vorgaben, Standards etc.) und somit den Aspekt der *Einheitlichkeit* auch fördern bzw. steuern kann. Schafft die Landesebene also mehr Verbindlichkeit (und dadurch auch mehr Steuerungsmöglichkeiten), so ist davon auszugehen, dass in *beiden Fällen* – aber vor allem in MV – *erhöhte Chancen* auf eine *effiziente* und

*einheitliche* Umsetzung generiert werden. So sei noch erwähnt, dass diese Handlungsempfehlung (mehr Verbindlichkeit) auch vor der Agenturtheorie als förderlich für *effiziente* Austauschprozesse anzusehen ist: durch mehr Verbindlichkeit sind die Kommunen in gewissem Maße rechenschaftspflichtig gegenüber dem Land und erfahren hierdurch eine Art der Ergebnisbeteiligung, die unter Umständen zu Reputationsverlusten führen könnte und dadurch die Motivation zur Leistungserbringung erhöht (vgl. Kap. 4.2).

So kommen wir zuletzt zum Faktor des *Akteursverhaltens*. Hier sind deutliche Unterschiede zwischen den Fällen festzuhalten: Während alle Befragten in BY (außer ID4 aufgrund der Stellung der AKDB als profitorientiertes Unternehmen) das Verhalten der beteiligten (staatlichen und behördlichen) Akteure als *kooperativ* einordneten, ist in MV Gegenteiliges zu verzeichnen, denn hier ordnete lediglich ID7 das Akteursverhalten größtenteils als *kooperativ* ein, während alle anderen in MV Befragten (inkl. ID9 als Landesebene) eher in Richtung *kompetitives Verhalten* tendierten (vgl. Tab. 2 u. 3). Dieser (für die Effizienz des Systems zentrale) Faktor wurde aus der *Politikverflechtungstheorie* abgeleitet und muss daher vor deren Hintergrund eingeordnet und diskutiert werden. Die Theorie postulierte Problemlösungs*unfähigkeit* und damit tendenzielle Ineffizienz des Systems, wenn das Akteursverhalten „polarisiert“, nach vorliegender Definition „kompetitiv“ erscheint: demnach *hemmen kompetitive* Einstellungen, wie Kapitel 4.3 herausgearbeitet hat, sowohl die *Effizienz wie auch die Einheitlichkeit* der OZG-Umsetzung (vgl. Kap. 4.3) – Letzteres deshalb, weil als Folge der Wettbewerbsorientierung beispielsweise entwickelte OZG-Leistungen nicht ohne Entgelt zwischen Behörden geteilt werden und damit zum Beispiel kleinere oder finanzschwächere Kommunen „auf der Strecke“ bleiben, was letzten Endes zu einer *nicht einheitlichen* Umsetzung führen dürfte. So sind laut Einschätzung der bayerischen Befragten alle in der Interaktion zwischen Landes- und Kommunalebene relevanten Akteure größtenteils *kooperativ* orientiert und ziehen bei der OZG-Umsetzung an einem Strang (vgl. Tab. 2). In MV dagegen kehrt sich dieses Bild um: hier sind die Akteure größtenteils *kompetitiv* orientiert (vgl. Tab. 3). Diese Einschätzung ist wohl vorrangig auf resourcentechnische Aspekte (zentral: zu wenig Ressourcen für BKE) zurückzuführen (vgl. Kap. 5.2.1), was die Tragweite der unter dem Bedingungsfaktor *Finanzen* (in MV) ausgeführten Kritiken bekräftigen dürfte (s.o.). So scheinen vor allem die Ausführungen von ID9 im Kontext der *Digitalen Agenda* besorgniserregend (vgl. Kap. 5.2.1): Uneinigkeiten bezüglich der Finanzierung sowie die Nicht-Berücksichtigung der Kommunen in der Agenda beförderten dieses *kompetitive Verhalten* zu Tage und scheint nun den Umsetzungsprozess zu hemmen. Diese Äußerungen scheinen auch vor dem Hintergrund der Studie von Brunzel und Tschichholz (2008) prekär, schließlich wurde hier einerseits die Informationsweitergabe, andererseits die „kooperative Erarbeitung von Konzepten und Strategien“ (Brunzel/Tschichholz 2008: 23) als defizitär angemahnt (vgl. auch Kap. 3.4). Dies muss wohl auch zwölf Jahre später als bestätigt angesehen werden, wobei betont werden sollte, dass laut der in MV befragten Landesebene

(ID9) vor allem die Entwicklung der *Digitalen Agenda* (und der Umzug in das MEID) zu kompetitiven Verhaltensmustern zwischen den Ebenen führte (v.a. ID9: 28; vgl. hier Kap. 5.2.1)

Kaum (theoretisch wie analytisch) zu trennen von diesem Faktor des kompetitiven oder kooperativen *Akteursverhaltens* ist der Faktor der *Akteurszahl und Interessenkonvergenz*: Letzteres, die Interessenkonvergenz, wurde dem Akteursverhalten (im Rahmen der Kodierung) zugeordnet (und schien somit dem letzten Absatz inhärent), da persönliche Interessen gemeinhin das persönliche Verhalten zu prägen vermögen (siehe bspw. Anhang C: Kodier-Regeln). So konnte der Faktor der *Akteurszahl* gesondert durch die Befragten (in den Kategorien „zu hoch“, „angemessen“ oder „zu niedrig“) eingeschätzt werden. Die Theorie postuliert, dass eine hohe *Akteurszahl* in Verbindung mit einer existierenden *Interessendivergenz* (kompetitives Verhalten, s.o.) die Effizienz des Systems hemmt (v.a. Kap. 4.3). Die Einheitlichkeit vermag von diesen Faktoren nur gefördert zu werden, wenn eine relativ hohe *Akteurszahl* in Kombination mit einer existierenden *Interessenkonvergenz* vorliegt: Letzteres wurde in BY bestätigt, in MV jedoch Gegenteiliges (s.o.). Wie schätzten die Befragten in den jeweiligen Fällen nun die *Akteurszahl* ein? In MV äußerten alle bis auf ID7, dass *tendenziell zu viele Akteure* beteiligt sind, wobei ID8 und ID10 zwischen Arbeits- und Planungs- bzw. Entscheidungsebene differenzierten und auf Ersterer mehr Akteure, auf Zweiterer weniger Akteure forderten (vgl. Tab. 3). Kombiniert mit der Erkenntnis, dass laut den in MV Befragten vorrangig *kompetitives Verhalten* der Akteure zu beobachten sei, müssen die Chancen auf eine *effiziente* OZG-Umsetzung aus Sicht dieser beiden Faktoren in Frage gestellt werden. Selbiges gilt für den Zielaspekt der *Einheitlichkeit* in MV: zwar sind viele Akteure beteiligt, was zunächst die Einheitlichkeit der OZG-Umsetzung zu fördern scheint, allerdings „potenziert“ dann die vorherrschende *Interessendivergenz* (kompetitives Verhalten) die „Problematik“ der (zu) hohen Akteurszahl, was letzten Endes (laut Politikverflechtungstheorie) zu Blockaden führt und damit zu Ineffizienz wie auch Uneinheitlichkeit, weil die zahlreichen Akteure zahlreiche unterschiedliche Interessen miteinander vereinen müssten. Insofern *hemmen* diese Faktoren die Chancen auf eine *effiziente und einheitliche* OZG-Umsetzung in MV. Dies ist in MV vor allem deshalb als prekär anzusehen, weil der Lenkungsausschuss auf einem Einstimmigkeitsprinzip basiert (vgl. Kap. 3.5) und dies unter der Bedingung kompetitiven Verhaltens durchaus zu Blockaden führen dürfte. In BY scheint zwar der Faktor *Akteursverhalten* eindeutig als *kooperativ* ausgeprägt, die Akteurszahl allerdings wurde recht ambivalent bewertet: so sehen lediglich ID2 und ID5 die Akteurszahl als „hoch“ an (vgl. Tab. 2). Dabei ist allerdings anzufügen – und das gilt für beide Fälle und auch weitere Bundesländer – dass durch föderale Strukturen (im Gegensatz vor allem zu zentralistischen Systemen) gemeinhin eine relativ hohe Akteurszahl an Entscheidungen zu beteiligen ist. An dieser Stelle scheint allerdings die persönliche Einschätzung der Praktiker (Befragten) ausschlaggebend, weshalb dieser Faktor im bayerischen Fall nicht abschließend zu bewerten sein wird. Da jedoch das *Akteursverhalten* in BY vorrangig *kooperativ*

ausgeprägt ist, kann davon ausgegangen werden, dass eine (u.U. aus dem Föderalismus resultierende) hohe Akteurszahl nicht so prekär erscheinen dürfte wie im Falle MV, da die Interessenkonvergenz (Kooperationsbereitschaft) die (u.U. „zu hohe“) Akteurszahl zumindest ansatzweise zu „kompensieren“ vermag.

Somit wurden die Ergebnisse im Rahmen der theoretisch abgeleiteten Bedingungsfaktoren eingeordnet und diskutiert. Insgesamt kann konstatiert werden, dass die Bedingungsfaktoren aus der Politikverflechtungs- und Agenturtheorie in einer positiven Ausprägung (vgl. Tab. 2) nahezu alle erfüllt sind, zumindest im bayerischen Fall: außer der Nicht-Wirkung des Konnexitätsprinzips (Finanzen u. Freiwilligkeit) und der defizitär erscheinenden (aber strukturell nachvollziehbaren) *formellen Integration* von Städten scheinen alle weiteren Bedingungsfaktoren (wie in Tabelle 2 dargestellt) erfüllt. Insofern müssen die *bayerischen Chancen* auf eine *effiziente* und *einheitliche* Umsetzung an dieser Stelle *positiv* eingeordnet werden.

In MV müssen allerdings vermehrt *Einschränkungen* vorgenommen werden: zwar bestehen hier „stärkere“ institutionalisierte Gremien (BKE, Lenkungsausschuss), die *informelle* Integration allerdings scheint aus Kommunalperspektive *defizitär* (s.o.). Dies wurde in Teilen auch beim Faktor *Ansprechpartner* offenkundig (s.o.). Hinzu kommt eine im Vergleich zu BY (wie in Kap. 3 erwartete) eingeschränkte Finanzsituation, die von den Kommunen (oder auch vom Land) nicht allzu schnell zu bereinigen sein dürfte – hier müsste also auch der Bund (neben dem Land) tätig werden und mehr Förderung bereitstellen. Kritisch ist vor allem der Faktor des *kompetitiven Akteursverhaltens*: herrschen solche Orientierungen in der OZG-Umsetzung vor, so kann vor dem Hintergrund der Politikverflechtungstheorie *keine positive Prognose* für eine *effiziente* und *einheitliche* OZG-Umsetzung in MV angestellt werden (vgl. Tab. 1).

## 6.2 Die Bewertung des Föderalismus aus Sicht der Kommunen

Im Falle Bayerns wurde der Föderalismus vor allem von den städtischen Vertretern (ID1 u. ID2) als *Hemmnis* eingeordnet, während Landkreis- und Verbandsvertreter Argumente für beide Seiten (*Hemmnis und Förderfaktor*) anführten (vgl. Kap. 5.1.2). Dies gibt vor dem Hintergrund struktureller (föderaler) Gegebenheiten auch Sinn: schließlich kann die übergeordnete Landesebene rein rechtlich mehr bzw. besser auf die unterste *staatliche* Ebene, die Landkreise bzw. Landratsämter steuernd zugreifen als auf kreisfreie Städte, die keine staatlichen (sondern *kommunale*) Einheiten darstellen und insofern entkoppelt erscheinen (vgl. Kap. 6.1). Dies ist kein Problem speziell der OZG-Umsetzung, sondern eine generelle föderale Gegebenheit in Deutschland. Dieser Tatsache waren sich auch beide (eher kritisch eingestellten) Befragten bewusst und sahen dies keineswegs als zentrales Problem in der OZG-Umsetzung an. Insofern würde zwar eine verstärkte Integration (vorrangig formeller Art) einerseits die Ansichten der städtischen Vertreter gegenüber föderalen Strukturen wohl „positivieren“,



andererseits aber die Abstimmungserfordernisse, die als zentraler Kritikpunkt dienten, auch weiter verstärken und so die Effizienz der Abstimmungsprozesse mindern. Aufgrund dieses Spannungsverhältnisses scheint es wohl vernachlässigbar, die *formelle Integration* von Städten (in BY als Optimierungspotenzial) zu intensivieren, dafür aber umso wichtiger, adäquate Informationssysteme speziell in Richtung der Städte zu etablieren, um an dieser Stelle Informationsasymmetrien einzudämmen.

Im Falle Mecklenburg-Vorpommerns lässt sich ein leicht verändertes Bild im Vergleich zu Bayern zeichnen: so extrahierte Kapitel 5.2.2, dass lediglich ID6 (Landkreis) Argumente für einen durch den Föderalismus bedingten Förderfaktor (v.a. aufgrund von Qualitätssicherung) anführte; alle restlichen in MV Befragten postulierten den Föderalismus gemeinhin als *Hemmnis* in der OZG-Umsetzung (vgl. Kap. 5.2.2). Kritik erfuhr hierbei vor allem das in der OZG-Umsetzung nicht wirksame Konnexitätsprinzip, was aus der Freiwilligkeit des OZG resultiert und nun einerseits als Problem des OZG-Gesetzestextes selbst oder aber als grundsätzliches Problem des Föderalismus interpretiert werden kann. Im Rahmen der Problemlagen wird hierauf noch intensiver einzugehen sein. An dieser Stelle fällt allerdings ein Unterschied zu BY auf, der wohl auf ressourcentechnische Differenzen zwischen den Fällen zurückzuführen ist: während in BY lediglich ID1 am Rande vom Konnexitätsprinzip gesprochen hat, führten dies in MV die Mehrheit der Befragten als zentrales Problem (vor allem aus föderalen Strukturen resultierend) an (vgl. Kap. 5.1.2 u. 5.2.2). Da MV als Kontrastbeispiel zu BY aufgrund ökonomischer Rahmenbedingungen ausgewählt worden ist (Kap. 2.3), dürfte diese Erkenntnis auch kaum verwundern: So zeigt bereits ein erster Blick in die „Einnahmen des Verwaltungshaushalts der Gemeinden“ zwischen „neuen“ und „alten“ Bundesländern, dass hier ein starkes Gefälle zwischen Ost und West vorliegt (vgl. BMF 2020: 1; vgl. auch Geißler 2019). Hierin fügt sich auch die in MV vorherrschende Begründung (Finanzressourcen) dafür, dass Föderalismus eher als Hemmnis eingeordnet wird, ein. Zusammenfassend wird der deutsche Föderalismus also durchaus eher als *Hemmnis* angesehen, wobei in BY ebenso wie in MV auch förderliche Aspekte (Ideenvielfalt; Qualitätssicherung) angesprochen wurden – in BY zielte die Kritik auf komplexe Abstimmungserfordernisse ab, in MV eher auf finanzielle Aspekte (s.o.). Diese Ergebnisse lassen also zunächst vermuten, dass die eingangs erwähnte Kritik (v.a. Kap. 1.1) an der auf die OZG-Umsetzung hemmenden Wirkung des Föderalismus durch die Befragten auf Kommunalebene bestätigt zu sein scheint. Allerdings kann dies so nicht stehen gelassen werden: Schließlich ist den meisten Befragten in beiden Fällen gemein, dass sie (als Praktiker) mit diesen Strukturen (relativ pragmatisch) umzugehen versuchen müssen und den Föderalismus dementsprechend nicht als das oder ein Kernproblem im Rahmen der OZG-Umsetzung ansehen (vgl. Kap. 5.1.2 u. 5.2.2). Dies findet seine Bestätigung vor allem in einem für diesen Kontext zentral erscheinenden Zitat von ID3: „wir haben den Föderalismus und die kommunale Selbstverwaltung, die haben bei uns Verfassungsrang und insofern stellt sich die Frage

eigentlich gar nicht“ (ID3: 29). Aus diesem Grund kann hier keineswegs die Handlungsempfehlung einer Entflechtung der föderalen Strukturen postuliert werden, allerdings scheinen durchaus Problemlagen aus föderalen Strukturen zu resultieren, denen durch die Diskussion der Bedingungsfaktoren (Kap. 6.1) und der extrahierten Problemlagen (Kap. 6.3) detaillierter nachgegangen werden soll.

### 6.3 Vorherrschende Problemlagen u. Optimierungspotenziale insgesamt

Durch die vorigen Ergebnis-Kapitel für jeden der beide Fälle (v.a. Kap. 5.1.3 u. 5.2.3) dürfte nun offenkundig sein, dass hier größtenteils *ähnliche Problemlagen* vorherrschen: beispielsweise „Standards“, „Ressourcen“, „Strategie“ oder „OZG“ (vgl. Abb. 5 u. 6). Zwar besitzen die Problemlagen in beiden Fällen unterschiedliche Prioritäten und teilweise auch unterschiedliche Argumentationslogiken, die Problemkategorien an sich allerdings sind nahezu kongruent: lediglich die Kategorie „zu wenig Steuerung“ sticht hier im Falle MV heraus (vgl. Abb. 5 u. 6). Diese ähnlichen Probleme werden hier in dem Sinne vergleichend zu betrachten sein, als dass sie nun für beide Fälle gleichzeitig auf die argumentativen Linien der Befragten hin diskutiert und eingeordnet werden, um entweder ähnliche oder für jeden Fall unterschiedliche Optimierungspotenziale ableiten zu können.

Mit dem Aspekt der Finanzen (im Kontext der Föderalismus-Bewertung in MV, s.o.) scheint eine erste Problemkategorie angesprochen: das Problem der *Ressourcen*. Auch wenn dieser Aspekt vor allem von den in MV Befragten als föderales Problem (im Kern Konnexitätsprinzip) postuliert worden ist, scheint der Ressourcenaspekt im Falle BY eine größere Bedeutung im Rahmen der postulierten *Problemlagen* einzunehmen (vgl. Abb. 5 u. 6). Dass die Problemkategorie *Ressourcen* in BY („größte“ Problemkategorie) deutlich bedeutender zu sein scheint als in MV („nur“ viert- bzw. fünftgrößte Problemkategorie), kann zunächst auf die Fragestellungen zurückgeführt werden: so postulierten die bayerischen Befragten den Ressourcenaspekt vor allem auf die offene Frage nach Problemen bzw. Optimierungspotenzialen. Die hier kritisch angeführten Äußerungen der in MV Befragten können als Antworten auf die spezielle Frage nach finanzieller Unterstützung (im Rahmen des Bedingungsfaktors *Finanzen*; Doppelkodierung) eingeordnet und unterschieden werden. Demnach offenbarte die Frage nach dem Bedingungsfaktor (Finanzen) in MV bereits einige Problemlagen, auf die nicht immer auf die in den Interviews später folgende Frage nach Problemen bzw. Optimierungspotenzialen rekurriert worden ist. Daher scheint eine getrennte Betrachtung der Ergebnisse nach Forschungsfragen – wie sie hier angestellt wird – auch zielführend, um keine zentralen Inhalte der Befragten zu vernachlässigen. Hinzu kommt, dass die Problemkategorie *Ressourcen* nicht nur solche Aspekte kodiert, die rein finanzieller Natur sind, sondern auch Problematiken rund um personelle oder technische Ressourcen erfasst.

Im Falle BY äußerten sich alle Befragten (außer ID4 als Pilot) auf die Frage nach Problemen und bzw. oder Optimierungspotenzialen zu Themen rund um *Ressourcen*. Dass ID4 hierzu keine Äußerung vornahm, liegt wohl an der recht unkritischen Positionierung insgesamt sowie an der Pilot-Stellung des Landkreises (vgl. Kap. 5.1.3), mit der andere Ressourcenströme einhergehen als für „Nicht-Piloten“ (Sonderfall). Weiterhin zielten die in BY Befragten vor allem im Rahmen von *Problemen* auf Probleme *personeller Art* ab, während die in MV Befragten (im Rahmen des Faktors *Finanzen*) vor allem auf die Nicht-Wirkung des *Konnexitätsprinzips* abhoben. Letzteres impliziert jedoch nicht, dass dies in BY kein Problem darstelle: hier wirken zahlreiche Förderprogramme kompensierend, aber der Ruf nach Konnexität ist ebenso (wenn auch weniger „laut“ als in MV) aus BY zu vernehmen (vgl. Kap. 5.1.3 u. 5.2.3). Hinzu kommt, dass diese Problemkategorie in BY (vorrangig aus Sicht der Stadtvertreter) vor allem auf zukünftige Weiterentwicklungen im E-Government (in Richtung Smart-City etwa) rekurriert und diese Postulate somit nicht nur im Kontext des OZG zu bewerten sind. Dies relativiert den Stellenwert des Problems *Ressourcen* in BY (im Rahmen der *OZG-Umsetzung*) zunächst, sollte aber nicht die durchaus vorherrschenden *personellen Probleme* etwa infolge von Mehraufwand im Rahmen der Digitalisierung schmälern bzw. vernachlässigen. Werden die Personalprobleme heute nicht eingefangen, sind sie morgen ein unter Umständen schwerwiegendes und kaum zu behebendes Problem. Es bleibt festzuhalten: in BY scheinen Personalprobleme vorrangiger kritisiert worden zu sein als in MV, während in MV vor allem das Konnexitätsprinzip relevant erschien, aber auch hier personelle Schieflagen (in MV v.a. von ID6 postuliert) existent sind (vgl. Kap. 5.1.3 u. 5.2.3). In diesem Sinne kann daraus abgeleitet werden, dass die OZG-Umsetzung in BY vor allem durch Investitionen in den Personalbereich zu optimieren wäre und in MV die Finanzierung (inkl. Personal) generell erhöht werden muss, um vor allem einheitlich agieren zu können. Da in MV vorrangig die Wirkung des Konnexitätsprinzips gefordert wird, geht damit auch einher, dass dem Land dadurch erweiterte Steuerungsmöglichkeiten zukämen und das Land hier mehr (verbindliche) Vorgaben machen könnte. Dies scheint kohärent zur nächsten Problemkategorie, die in MV – aber keineswegs in BY – Relevant aufweist: *zu wenig Steuerung*.

Dass in MV die Kategorie *zu wenig Steuerung* als mit Abstand größte Problemkategorie hervorsteicht, dürfte aufgrund der (bereits erwähnten und inzwischen mehrfach wiederholten) institutionalisierten Gremien in Form des BKE und des Lenkungsausschusses überraschen: schließlich ist durch eine bereits institutionalisierte Form der Zusammenarbeit die Steuerung durch das Land deshalb (theoretisch) gezielter möglich, weil bessere Informationsflüsse und unter Umständen verbindlichere Absprachen zu erwarten sind. Wie die Befragungen ergeben haben, herrschen hier jedoch *Streitpunkte um Finanzierungsaspekte* vor, so dass eine gewisse Verdrossenheit auf Seiten der Kommunen aufgekommen ist und dies die Kooperationsbereitschaft geschwächt hat (vgl. Kap. 5.2.3). Somit kann die in Kapitel 3.5 angeführte Kritik

durch den Landesrechnungshof und den StGT MV bestätigt werden: am Beispiel der *Digitalen Agenda* des Landes – die im Rahmen der Interviews (v.a. ID9) auch kritisch angesprochen wurde – kritisiert der StGT MV, dass die Kommunen „ausgespart“ blieben (vgl. StGT MV 2019); dass dies bei der Entwicklung einer landesweiten Agenda trotz der institutionalisierten („kommunalen“) Gremien (vorrangig Lenkungsausschuss) so attestiert wurde, scheint problematisch und bedarf daher Optimierungen. Insofern scheint auch das Postulat des Lenkungsausschusses, dass vertiefte Kooperationen stattfinden sollen (MEID MV 2019), (noch) keine Wirkung entfaltet zu haben (vgl. Kap. 3.5). So scheint hier die argumentative Basis der Befragten vor allem auf die *Freiwilligkeit* (und damit verbundene Nicht-Wirkung der Konnexität) des OZG für die Kommunalebene abzuheben, weshalb *mehr Steuerung* (durch mehr und verbindlichere Vorgaben vom Land) gefordert werden. Dies resultiert vorrangig aus dem umstrittenen Finanzierungsaspekt: um also dem Problem der defizitären Steuerung in MV nachzukommen, scheint es unabdingbar, primär die OZG-Finanzierung zwischen Land und Kommunen endgültig zu klären – wobei die Wirkung des Konnexitätsprinzips als primäre Optimierungsoption vorherrscht, aber nicht die Option weiterer Finanzierungsmodelle (etwa gezielte Förderprogramme o.Ä.) schmälern sollte – um so die Chancen auf eine einheitlichere (und unter Umständen auch effizientere) Umsetzung zu ermöglichen.

Die Kritik des StGT MV sprach dabei außerdem eine *fehlende Strategie* in MV an, die auch nicht durch die *Digitale Agenda* realisiert werden konnte (vgl. Kap. 3.5; s.o.). Somit kann gesagt werden, dass der Finanzierungsaspekt auch eine zweite (mit „Ressourcen“ sogar dritte) Problemkategorie (fehlende Strategie) mitbegründet. Des Weiteren ergaben die Befragungen, dass eine solche Strategie infolge von Reibereien zwischen Land und Kommunen (im Rahmen der Digitalen Agenda) versucht wird auf Kommunalebene zu etablieren, was sich jedoch aus verschiedenen Gründen langwierig gestaltet (vgl. Kap. 5.2.3). Insofern besteht auch hier weiterer Handlungsbedarf: eine Anpassung der *Digitalen Agenda* in MV in dem Sinne, dass die Kommunen berücksichtigt und einbezogen werden, scheint unabdingbar, um hemmende Abstimmungsprozesse zwischen Kommunen im horizontalen Sinne und zwischen den Ebenen im vertikalen Sinne zu vermeiden und eine auf die OZG-Umsetzung fokussierte Handlungsweise überhaupt ermöglichen zu können. Auch scheint dies notwendig, um einheitlicher vorgehen zu können: ohne landesweite bzw. einheitliche Strategie wird die OZG-Umsetzung in MV Insellösungen produzieren und insofern scheitern, als dass eine effiziente Standard- und Schnittstellenschaffung nicht mehr oder nur unter relativ hohem Ressourcenaufwand möglich sein wird.

In den in BY geführten Interviews nahm die Problemlage einer *fehlenden Strategie* vom Umfang her ähnlichen Raum ein wie in MV (vgl. Abb. 5 u. 6): allerdings wurde dies hier lediglich von städtischen Vertretern postuliert (Abb. 5). Das verwundert deshalb nicht, weil bereits im Rahmen der Bedingungsfaktoren der *Integration* (v.a. formell) festgestellt werden konnte, dass

Städte eher Desintegration erfahren. So kann dieser Aspekt (Strategie) durchaus daraus resultieren, dass bayerische Städte weniger integriert scheinen als etwa Landkreise (vgl. Kap. 5.1.1) und in diesem Rahmen weniger Informationen besitzen. Einerseits, weil nur Städte diesen Aspekt postulierten und andererseits, weil dieser Strategieaspekt primär vor dem Hintergrund von Weiterentwicklungen im E-Government in Richtung Smart-City (Bereich der „advanced e-government-services“; vgl. Kap. 3.1 u. 5.2.3) zu bewerten ist und insofern nicht ausschließlich im OZG-Rahmen zu verorten ist, wird hieraus kein für den bayerischen Fall generell adäquates Optimierungspotenzial für die OZG-Umsetzung abzuleiten sein. Dennoch sollte darauf verwiesen werden, dass einerseits Städte stärker integriert werden sollten (vgl. Kap. 6.1) und andererseits die Entwicklung einer landesweiten Strategie – die auf einen ersten Blick durchaus in Montgelas 3.0 zu sehen ist (vgl. Kap. 3.4) – unabdingbar erscheint, um im verflochtenen System Deutschlands effizient und auch einheitlich agieren zu können. Dies gilt vor allem für die Zukunft, wenn es um Weiterentwicklungen des E-Governments gehen wird – dies bekräftigen vor allem die städtischen Befragten in BY. Aus den Befragungen heraus kann dieses Problem jedoch nicht als so „breit“ vertreten gelten, als dass hier wirklich dringlicher Handlungsbedarf bestünde. Die defizitäre Integration der Städte sollte dennoch betont werden und könnte durch eine verbesserte Informationspolitik Kompensation erfahren.

Die vor allem in MV vorherrschende Kritik an der Nicht-Wirkung des Konnexitätsprinzips (aufgrund der Freiwilligkeit) und der damit einhergehenden defizitären Steuerung des Landes aufgrund eingeschränkter Verbindlichkeiten (s.o.) betrifft auch die in MV „kleinste“ Problemlage: das OZG *selbst*. Auch in BY scheint das OZG kritisch bzw. sogar kritischer (zweitgrößte Problemlage) gesehen zu werden (vgl. Abb. 5 u. 6). Zwar betonen die Befragten in beiden Fällen, dass das OZG ein Fortschritt für das deutsche E-Government sei, zugleich allerdings ist die *Freiwilligkeit* vor allem in MV – einerseits resultierend aus föderalen Strukturen, andererseits aus vagen (nicht verbindlichen) OZG-Vorgaben – einer der beiden größten Kritikpunkte am OZG, der zu einer defizitären Einheitlichkeit (infolge der Etablierung zahlreicher Einzelleistungen) führt. Diese vagen Vorgaben verwundern vor dem Hintergrund der föderalen Aufgabenteilung nicht, denn wiederum scheint das Konnexitätsprinzip zentral: ohne explizite, verbindliche Vorgaben für die Kommunalebene müssen übergeordnete Ebenen (vorneweg das Land) die Finanzierung übertragener Aufgaben nicht übernehmen oder zumindest kompensieren – also scheint auch hier der „Streitpunkt“ der Finanzübernahme inhärent. Der zweite große Kritikpunkt am OZG, der in beiden Fällen und vor allem in BY zu vernehmen ist, ist die Nicht-Regelung der *internen Verwaltungsdigitalisierung*, durch die ein Mehrwert für die Verwaltung selbst, aber auch für die Bürger (da extern nicht (effizient) digital agiert werden kann, wenn intern noch die analoge Welt herrscht) ausbleibt (vgl. Kap. 5.1.3 u. 5.2.3). Hiermit wird also der Fokus des OZG ausschließlich auf die Entwicklung externer Verwaltungsleistungen (für Bürger und Wirtschaft) als Problem vor allem für die Effizienz der Umsetzung einer ganzheitlichen

Verwaltungsdigitalisierung betrachtet. Somit ist das OZG zwar insofern ein Fortschritt, als dass die Bürgerperspektive gefördert wird, allerdings ist dies nur als ein Teilschritt in Richtung einer digitalen Verwaltung zu betrachten. Die interne Digitalisierung der Verwaltung stellt schließlich eine Voraussetzung bzw. ein Messinstrument für den Erfolg von Digitalisierung im Allgemeinen dar, wie etwa auch ID1 herausstellte (ID1: 84-90). Somit kann konstatiert werden, dass in MV wiederum vorrangig das „fehlende“ *Konnexitätsprinzip* resultierend aus den „vagen“ OZG-Vorgaben als Problem postuliert wird, während in BY vorrangig die Nicht-Erfassung der *internen Verwaltungsdigitalisierung* problematisiert wurde. Da die Befragten in MV beide Kritikpunkte am OZG postulierten (Kap. 5.2.3), kann für beide Fälle festgehalten werden, dass das OZG eine ganzheitlichere Sicht postulieren sollte. Dies könnte durch eine Novellierung des OZG als Zielaspekt integrierend „angemahnt“ werden oder aber – und das scheint durchaus vielversprechender – durch weitere neu zu schaffende Gesetze für die Verwaltungsdigitalisierung etabliert werden. Diese sollten für das OZG erweiternd oder ergänzend gelten und das OZG keineswegs konterkarieren. Hiermit scheinen zwar logischerweise finanzielle (Mehr-)Aufwendungen verbunden, die allerdings generell – wie vor allem im Falle MV, aber auch in BY aufgezeigt werden konnte (vgl. Kap. 5.2.1 u. 5.1.3) – notwendig erscheinen, um eine ganzheitliche Verwaltungsdigitalisierung effizient und einheitlich zu realisieren (siehe auch hier: „fehlende Strategie“). Hinzu kommt, dass mit dem Kritikpunkt des Konnexitätsprinzips die Freiwilligkeit des OZG angesprochen wird: durch Etablierung eigener landesweiter OZG's könnte Verbindlichkeit geschaffen werden.

So verlangen gegen Ende dieses Diskussionskapitels noch die Problemlagen *Standards und Infrastruktur* sowie der Aspekt der defizitären *Mitsprache* nach einer Bewertung. In MV scheint erstere Problemkategorie stärker vorzuherrschen als in BY, was durchaus mit der Kategorie „zu wenig Steuerung“ in MV einhergehen dürfte: so scheint der Ruf aus MV nach mehr (technischen) Standards und Infrastrukturen fast so „laut“ wie der Ruf nach mehr (politischer) Steuerung durch die Landesebene (Abb. 6). In BY dagegen kann die Etablierung von technischen Standards als „mittelgroßes“ Problem angesehen werden, wobei der Ruf nach *mehr Steuerung* nahezu nicht zu vernehmen ist (vgl. Abb. 5). So postulieren in BY lediglich Landkreis- und Verbandsvertreter die Notwendigkeit von Standards und zentralen Infrastrukturen, während in MV nahezu alle (außer ID7) dieses Thema ansprechen (vgl. Abb. 5 u. 6). Dies verwundert vor dem Hintergrund der restlichen Ergebnisse (in MV) nicht: da in MV der Ruf nach mehr Steuerung vorherrscht, scheint auch die Forderung nach mehr Standards (im allgemeinen Kontext von „mehr Vorgaben“) durch übergeordnete Ebenen schlüssig – und weil ID9 als Landesvertreter dies auch bestätigt, kann konstatiert werden, dass die Landesebene in MV vermehrt Anstrengungen unternehmen sollte, um steuernd zu wirken; Letzteres scheint unter anderem auch durch die Etablierung von technischen Standards und Infrastrukturen möglich. So erhofften sich die in MV Befragten einen Mehrwert durch das OZG vor allem durch

Standardsetzung, wobei FIM-Standards oder XÖV-Standards als Beispiele herausstechen (vgl. Kap. 5.2.3). Insofern kann für den Fall MV festgehalten werden, dass die Förderung von FIM-Standards sowie von zentralen Datenbeständen (etwa Register) notwendig erscheint. Die FIM-Standards wurden durch die Zuordnung zur FITKO institutionell zum Jahresanfang 2020 gestärkt (vgl. Kap. 1.2): da hiervon auf der Kommunalebene (in beiden Fällen wohl gemerkt) noch nichts angekommen ist, sollte diese Institution weiter gestärkt werden. Aufgrund von personellen (und anderen) Defiziten der FITKO (Klein 2020) scheint aber auch dieses Ergebnis nicht allzu überraschend. Zum Punkt der Registermodernisierung kann gesagt werden, dass sich die Bundesebene der Reichweite dieses Themas bewusst scheint: schließlich postuliert der IT-PLR die zentrale Stellung der Registermodernisierung für effizientes (digitales) Verwaltungshandeln und etablierte dafür im März 2019 ein Koordinierungsprojekt (IT-PLR o.J. (d)). Inwiefern hieraus zukünftig ein Mehrwert für die Kommunalebene resultiert, bleibt abzuwarten – bisher ist zumindest nicht viel bzw. nichts von diesen Standards auf Kommunalebene (in BY und MV) angekommen. Kritische (vereinzelte) Stimmen (in beiden Fällen) äußerten im Kontext der Standardsetzung Bedenken bezüglich der IT-Dienstleister: diese hätten hieran kein Interesse und hemmen damit den Prozess der Standardsetzung (vgl. Kap. 5; v.a. ID2, ID6 u. ID10). Da dies jedoch nur teilweise von Befragten postuliert wurde (vgl. Abb. 5 u. 6), hat dieser Aspekt hier keinen zentralen Eingang gefunden. Weitere Studien müssten hier ansetzen, um die Reichweite dieses Problems zu ergründen.

In BY sind die Postulate dieser Kategorie (Standards) dagegen heterogener strukturiert: während ID4 Ähnliches wie die in MV Befragten äußert, schätzt ID5 alles in allem ihre kommunalen Freiheiten als positiv ein, fordert aber (aus Sicht *anderer* Kommunen) dennoch Standards zur Schaffung eines starrereren Rahmens (vgl. Kap. 5.1.3). ID3 als Verbandsvertreter wiederum fordert eindeutig zentrale Infrastrukturen und Standards und betont dabei die Etablierung von Authentifizierungsdiensten durch den Bund zum Zwecke der Nutzerfreundlichkeit bzw. Nutzungsbereitschaft. Insofern kann in MV eindeutig konstatiert werden, dass hier *mehr Standards* (v.a. FIM u. Register) gewünscht sind, während sich in BY ein heterogeneres Bild abzeichnet und die Ableitung von Optimierungspotenzialen auf Landesebene nicht zulässt (s.o.). Dass die Forderungen nach Standards und Infrastrukturen (auf Landes- und Bundesebene) in MV durchaus breiter und lauter vertreten werden als in BY, könnte möglicherweise auf die unterschiedliche Finanzsituation der beiden Länder zurückgeführt werden: aufgrund erhöhter Steuereinnahmen bayerischer Kommunen in Relation zu mecklenburg-vorpommerischen, scheint die Vermutung naheliegend, dass bayerische Kommunen hier selbständiger (finanziell unabhängiger) agieren können und dadurch der Ruf nach Standards eher ausbleibt. Dass dies die Vernetzung von kommunalen Verwaltungsleistungen (später) erschweren dürfte, sollte jedoch vermerkt werden. Und inwiefern hierauf die Auswirkungen der Corona-Pandemie

Einfluss nehmen, wird ebenso zu beobachten sein und kann aus derzeitigem Wissensstand in keiner Weise auch nur ansatzweise adäquat bewertet werden.

Zuletzt widmen wir uns der in beiden Fällen eher als „klein“ einzuordnenden Problemlage der defizitären *Mitsprache* der Kommunen auf Landesebene. Dass diese Kategorie „klein“ ausfällt (in Relation zu anderen postulierten Problemen), kann durchaus darauf zurückgeführt werden, dass die Befragten stellenweise Defizite zur Integration im Rahmen der in den Interviews zu Anfang gestellten Fragen der formellen und informellen Integration äußerten, so dass sie später bei der Frage nach Problemen nicht mehr darauf rekurrten, sondern andere etwaige Problemlagen zu postulieren wussten. Inwiefern dies tatsächlich der Fall ist, kann nicht abschließend geklärt werden, sollte aber angemerkt bleiben. Inhaltlich postulierten die in MV Befragten recht allgemein eine stärkere Berücksichtigung der Kommunalebene, vorrangig zur Integration kommunalen Know-Hows (vgl. Kap. 5.2.3). Während dies in MV von allen außer ID8 (Stadtvertreter) geäußert wurde, muss in BY festgehalten werden, dass alle außer ID3 (Verband) und ID4 (Pilot-Landkreis) solche Äußerungen vornahmen und dabei kongruent zu den in MV Befragten argumentierten – nämlich mit der Notwendigkeit der vertiefenden Integration kommunalen Know-Hows (vgl. Kap. 5.1.3 u. 5.2.3). Diese Forderung nach *mehr Mitsprache* wurde also über beide Fälle hinweg von unterschiedlichen Akteuren (teilweise Stadt-, teilweise Landkreisvertretern) gefordert – dies dürfte einmal mehr die Heterogenität der deutschen Kommunalebene bestätigen und in hiesigem Kontext die Schwierigkeit der Ableitung adäquater Optimierungspotenziale illustrieren. Dennoch kann in Verbindung mit der Reflektion der MV-Ergebnisse zum Bedingungsfaktor der (vorrangig *informellen*) *Integration* (Kap. 6.1) konstatiert werden, dass die Etablierung moderner Kollaborationsplattformen hilfreich erscheinen könnte, der Heterogenität der (defizitären) Mitspracheoptionen und der Informationspolitik (in MV v.a. Defizite bei den KSV (ebd.)) einzudämmen und in Richtung einer einheitlichen und zwischen Kommunal- und Landesebene wechselseitigen Informationspolitik zu befördern. Reine Öffentlichkeitsarbeit kann hier unter der Voraussetzung der Nutzung aktueller technischer Möglichkeiten ergänzt und optimiert werden – dieses Optimierungspotenzial kann auch für den bayerischen Fall gelten, um vor allem die als desintegriert einzuordnenden Städte (Kap. 6.1) besser berücksichtigen und kommunales Know-How effizient integrieren zu können.

Dass in MV vor allem die umstrittene Wirkung des Konnexitätsprinzips und damit föderale Uneinigkeiten in der Finanzierung vorliegen und dieser Aspekt zahlreiche der extrahierten Problemlagen mitbegründet, sollte nochmals herausgestellt werden: gelingt es der Landesebene in MV im Einvernehmen mit den KSV die Finanzierung der OZG-Umsetzung endgültig zu klären, so könnten deutlich verbesserte Chancen für eine effiziente und einheitliche OZG-Umsetzung attestiert werden. Dies liegt just daran, dass Streitigkeiten über die Finanzierung vor allem das *kompetitive Akteursverhalten* zwischen den Ebenen prägte, dass die Problemlage der *defizitären Steuerung* durch die Landesebene ebenso zentral davon tangiert wird wie



die Problematik einer *fehlenden Strategie* (Stichwort „Digitale Agenda“) oder etwa, dass ressourcenstärkere Kommunen nun (unter anderem) durch eine fehlende einheitliche Finanzierung bereits Vorreiter darstellen, die kooperative Strukturen auf Kommunalebene tendenziell hemmen dürften und somit sogar den Aspekt der *Standard- und Schnittstellensetzung negativ tangieren*. Dies dürfte verdeutlichen, welch weitreichenden Stellenwert das in der OZG-Umsetzung nicht wirksame Konnexitätsprinzip darstellt. Hinzu kommen „Randprobleme“ wie etwa eine *defizitäre Informationspolitik*, die vorrangig durch die KSV Modernisierung erfahren sollte (vgl. Kap. 5.2.1). Schafft es das Land MV die Finanzierungsübernahme des OZG durch Entfaltung des Konnexitätsprinzips eindeutig zu regeln, können die Chancen auf eine effiziente und einheitliche Umsetzung deutlich positiver ausfallen: schließlich liegt hierin die Ursache für die oben genannten zentralen Problemlagen. Die Verabschiedung eines das OZG anpassenden Landesgesetzes könnte hier eine vielversprechende Grundlage bilden.

In BY dagegen scheint der Ressourcenaspekt zwar ebenso relevant, jedoch lange nicht so zentral wie im Falle MV: dies mag wohl vor allem an der eingangs angeführten ökonomischen Kontrastierung der Fälle liegen (v.a. Kap. 2.3). Schließlich scheint BY als wirtschaftsstarkes Land auch auf Kommunalebene vergleichsweise erhöhte Finanzströme (v.a. aus steuerlichen Quellen) zu genießen und somit grundsätzlich ressourcentechnisch (v.a. finanziell) „weniger Probleme zu haben“. Dies führt (im Umkehrschluss zu den obigen Ausführungen zum Fall MV) auch dazu, dass (trotz der Nicht-Wirkung der Konnexität) hier weniger problematische Aspekte in der OZG-Umsetzung vorliegen als in MV, was jedoch keineswegs eine optimale Umsetzungsstruktur zur Folge hat: So scheinen in BY erstens vor allem *Städte* durch eine *defizitäre Integration* vernachlässigt und dadurch auch dieser Ebene am ehesten Ressourcenprobleme inhärent zu sein und zweitens gilt es auch im bayerischen Fall, *mehr Verbindlichkeit* für die Kommunen zu schaffen, um auf diesem Wege das Konnexitätsprinzip wirken zu lassen und so den vorrangig *personellen Problemlagen* in BY zu entgegnen. Zur Kompensation des Letzteren scheint es notwendig, erstens Rekrutierungskampagnen nachhaltig aufzusetzen, um zunächst eine adäquate Personalbesetzung zu generieren und zweitens dieses Personal auch adäquat (weiter) zu qualifizieren. Da dies in BY beispielsweise durch den „Grundkurs Digital-lotse“ versucht wird, sollten diese bereits bestehenden Strukturen weiter ausgebaut werden. Die Qualifizierung des Personals für die OZG-Umsetzung für nur einen Mitarbeiter pro Kommunaleinheit (Landkreis, Stadt oder Gemeinde (oder auch Bezirke)) scheint dabei ausbaufähig. Tabelle 4 fasst die hier als zentral herausgearbeiteten Problemlagen und Handlungsempfehlungen zusammen.

Tabelle 4: Übersicht der vorherrschenden Problemlagen und Handlungsempfehlungen (pro Fall)

<u>Fall</u>	<u>Problem</u>	<u>Handlungsempfehlung</u>
MV	Ressourcen (Finanzen u. Freiwilligkeit)	Erhöhte Finanzierung (etwa Konnexität durch Landes-OZG oder Verordnungen), u.a. durch mehr Steuerung durch das Land (s.u.); sekundär: Personalrekrutierung
MV	Zu wenig Steuerung	Mehr Vorgaben in Kombination mit Wirkung des Konnexitätsprinzips (s.o.); Rechenschaftspflichten etablieren
MV	Kompetitives Akteursverhalten	Finanzierung klar regeln, um kommunaler Verdrossenheit zu entgegnen + mehr Integration der Kommunen
MV	Ansprechpartner u. Informationsdefizite	Öffentlichkeitsarbeit vom Land + moderne IKT-Systeme (v.a. bei Spitzenverbänden)
MV	Standards/Infrastruktur	Bund: Authentifizierungsdienste; Bund u. Land: Registermodernisierung
BY	Ressourcen (Personal)	Personalrekrutierung + Intensivierung von Qualifizierungskursen
BY/MV	OZG (Freiwilligkeit)	Verbindlichkeit durch Landes-OZG oder einzelne Verordnungen + interne Verwaltungsdigitalisierung fokussieren
BY	Informationsasymmetrien	Moderne IKT-Systeme v.a. für Städte; Kommunalgremium beim Land; Hoffnung auf FITKO (bzw. Stärkung der FITKO)

Quelle: eigene Erhebung u. Darstellung. Inhalte verkürzt zum Zwecke des Überblicks; konkrete, differenzierte Erkenntnisse sind dem Fließtext zu entnehmen (Kap. 5 u. 6).

## 7 Fazit und Zukunftsausblick

Diese Arbeit konnte zeigen, dass zwar auch die Kommunalebene den Föderalismus größtenteils als ein *Hemmnis* in der OZG-Umsetzung postulierte (FF 2), die meisten der Befragten ihn allerdings nicht als Kernproblem oder substantielles Hemmnis betrachteten: vielmehr scheint hier Pragmatismus vorherrschend, der dazu führt, dass die befragten Kommunalvertreter mit diesen Gegebenheiten schlicht umgehen müssen (vgl. Kap. 6.2). Insofern kann hierdurch der eingangs angeführten Föderalismus-Kritik aus Sicht der kommunalen Vollzugsebene teilweise entgegnet werden. Dennoch bleibt festzuhalten, dass der Föderalismus aus Sicht der Befragten die OZG-Umsetzung tendenziell hemmt: in BY werden vorrangig Abstimmungsprobleme

argumentativ angeführt, in MV dagegen eher der Aspekt der (föderalen) Finanzierung (vgl. v.a. Kap. 6.2).

Durch die Erfassung der einzelnen Bedingungsfaktoren (Tab. 1) konnte hier ein differenzierteres Bild gezeichnet werden: die Ausführungen hierzu (v.a. Kap. 6.1) deuten *durchweg gute Chancen* (im Rahmen des Föderalismus) für eine einheitliche und effiziente OZG-Umsetzung *in BY* an, was keineswegs bedeutet, dass BY die ambitionierten OZG-Vorgaben (oder gar ihre eigenen „Vorreiterziele“, vgl. Kap. 3.4) mit Sicherheit erfüllen wird bzw. hier keine Probleme existieren würden (Tab. 4; s.u.); die Chancen unter den gegebenen Bedingungen lassen allerdings Positives vermuten und relativieren in gewisser Hinsicht die in BY postulierte hemmende Wirkung des Föderalismus. Lediglich die formelle Integration von Städten sollte als (föderales) Defizit angemahnt werden und könnte durch die Förderung vertiefter informeller Interaktionen zumindest ansatzweise kompensiert werden (Tab. 4). Da die FITKO plant, Mitte 2020 ein Kommunalgremium einzuführen (Klein 2020), bleibt abzuwarten, welchen (informativen) Nutzen das (v.a. für Städte) bieten kann. *In MV* dagegen scheinen die Chancen (aus Sicht der vorliegenden Arbeit) *insgesamt suboptimal* auszufallen, obwohl die föderale Interaktion (zwischen Land und Kommunen) im Gegensatz zu BY stärker (und früh) institutionalisiert erscheint: aufgrund eines vorrangig *kompetitiven Akteursverhaltens* in Verbindung mit dem zentralen Streitpunkt der *Finanzierung* scheinen hier die Chancen auf Effizienz und Einheitlichkeit vermindert auszufallen (vgl. Kap. 6.1). Bezüglich der ersten Forschungsfrage (Integration der Kommunen) kann gesagt werden, dass vorrangig Landratsämter im Rahmen von Pilotprojekten *formell* direkt auf Landesebene beteiligt sind (Kap. 6.1). Andere Landratsämter werden hier eher vernachlässigt. Bei Städten zeichnet sich ein ähnliches Bild ab: teilweise sind sie gar nicht formell beteiligt (und nur informell und indirekt über den Spitzenverband integriert), teilweise können sie in Spitzenverbandsorgans auch formell mitwirken (ebd.). Dieses als heterogen zu charakterisierende Bild der Integration bestätigt also die eingangs angeführte BearingPoint-Studie in dem Sinne, dass sich viele Kommunen nicht adäquat berücksichtigt und einbezogen fühlen (Bock 2019; vgl. hier Kap. 1.2) und ergänzt diese Studie in dem Sinne, als dass ausdifferenziert werden konnte, dass hier vor allem Städte desintegriert erscheinen.

Dass aber neben diesen deduktiven Kategorien (Bedingungsfaktoren für FF 1 u. 2) auch etwaige Problemlagen (FF 3 u. 4) vorherrschen, sollte auf keinen Fall vernachlässigt werden: Tabelle 4 fasst diese für jeden der beiden Fälle nochmals übersichtlich zusammen. So scheint in beiden Fällen die *Freiwilligkeit* der OZG-Umsetzung problematisch (vgl. Tab. 4), da dieser Aspekt fehlende Finanzierungen durch die Nicht-Wirkung des *Konnexitätsprinzips* impliziert: Abhilfe könnte hier durch die Verabschiedung von „Landes-OZG's“ (ähnlich wie infolge des EGovG Bund 2013) geschaffen werden (vgl. Kap. 6.3). Auf jeden Fall sollte eine Verbindlichkeit für die Kommunalebene als unabdingbar erachtet werden, um erstens die Umsetzungsfristen auch nur annähernd einhalten zu können und zweitens, um die Einheitlichkeit

zumindest ansatzweise zu wahren, damit letzten Endes einerseits die Nutzerfreundlichkeit, andererseits der Zusammenschluss der Portale zu einem Portalverbund (vgl. Kap. 1) realisiert werden kann. Dafür wäre auch die Schaffung von Standards bzw. zentralen Infrastrukturen hilfreich, die vorrangig vom Bund zu leisten sind (vorneweg Authentifizierungsdienste), aber auch die Landesebene (teilweise Registermodernisierung) nicht außen vorlassen.

Wie Kapitel 6 (besonders im Falle MV) herausgearbeitet hat, scheint vielen Problemlagen der (föderale) Streitpunkt um die Finanzierung inhärent. Diese Problematik (der Finanz- bzw. Ressourcenverteilung) wird auch von der Politikverflechtungstheorie angesprochen und vermag unter der Gegebenheit föderaler Strukturen Blockaden zu generieren (vgl. Kap. 4.1). So konnte diese Arbeit durch die detaillierte Extraktion der Argumentationslinien der Befragten zeigen, dass der föderale Streit um Finanzen auch in der OZG-Umsetzung für weitreichende föderale Nachteile sorgen kann. Wie die Politikverflechtungstheorie postuliert, scheint eine Entkopplung von Verteilungsfragen von Sachpolitiken notwendig, um das Eintreten von Blockaden tendenziell zu mindern. Insofern bestätigt dies auch nochmals theoretisch die Notwendigkeit der finalen Klärung der OZG-Finanzierung in MV. Dass dies in BY nicht so relevant erscheint wie in MV kann an dieser Stelle lediglich auf eine „bessere“ Finanzlage infolge höherer Steuereinnahmen auf Kommunalebene zurückgeführt werden.

Zuletzt – und das wurde mit dem Bedingungsfaktor der *Finanzen* stellenweise (v.a. in MV) tangiert – scheint die Problemlage *Ressourcen* in beiden Fällen relevant (vgl. Kap. 6.3). In BY herrschen hier vor allem *personelle Problemlagen* hervor, was ansatzweise durch Schulungen (Digitallotsen) versucht wird zu kompensieren und auch weiter intensivierend verfolgt werden sollte. Allerdings scheint die Kommunalebene grundsätzlich mit einer defizitären Personalbesetzung konfrontiert, was im Rahmen der OZG-Umsetzung aufgrund der heterogenen Kommunalbedingungen (v.a. im Personalbereich) nur sehr schwer in Richtung Einheitlichkeit zu lenken wäre. Diese Problematik fällt auch in MV auf, wenn hier Vorreiter-Kommunen mit relativ umfassenden Ressourcen kompetitive Handlungsorientierungen an den Tag legen und so kleinere, ressourcenschwächere Kommunen auf der Strecke bleiben. Die derzeit aktuell erscheinende Corona-Pandemie vermag diese personellen Schieflagen aufgrund erweiterter finanzieller Einbußen auf Kommunalseite wohl weiter zu verschärfen. So scheint es unabdingbar, mehr Ressourcen – v.a. finanzieller und personeller Art – an die Kommunen fließen zu lassen. Auch wenn diese Forderung nach mehr Finanzaufwendung primitiv wirkt, so muss doch auch konstatiert werden, dass dies unter den kommunal- und landesspezifischen Rahmenbedingungen in der OZG-Umsetzung (vgl. Kap. 3.2 u. 3.3) unabdingbar erscheint.

Dies spricht eine Verzerrungsproblematik dieser Arbeit an: schließlich sind die bayerischen Ergebnisse ausschließlich aus kommunaler Perspektive zu betrachten, während in MV die Integration der Landesebene als eine Art „Kontrollvariable“ während des Erhebungszeitraums möglich war (vgl. Kap. 2.2). Insofern muss betonend darauf hingewiesen werden, dass hier

eine Perspektiven-Verzerrung (v.a. im bayerischen Fall) vorliegt. Des Weiteren konnte die Arbeit aus Gründen des Forschungsinteresses (und des vorgesehenen Arbeitsaufwands) nicht alle im OZG-Umsetzungsprozess relevant erscheinenden Akteure (vgl. Abb. 1) berücksichtigen: so wurden hier beispielsweise die Bundesebene oder IT-Dienstleister vernachlässigt, was im Kern am Fokus dieser Arbeit auf die föderale Interaktion zwischen Kommunen und Land liegt. Inwiefern diese weiteren Akteure etwaige, eventuell äquivalente oder konträre Ergebnisse geliefert hätten, kann somit nicht beantwortet werden. Dies ist jedoch als Anknüpfungspunkt für weitere Untersuchungen zu betrachten: schließlich deuteten einige Befragte Probleme im Zusammenhang mit IT-Dienstleistern (Profitorientierung hemmt Schnittstellenschaffung) an, vorrangig beim Thema der Standard- bzw. Schnittstellenschaffung (vgl. Kap. 5.1.3 u. 5.2.3; vgl. auch Abb. 5 u. 6: „IT-Dienstleister“). Insgesamt scheint das Vorgehen dieser Arbeit aber dem Forschungsinteresse nachzukommen: schließlich konnte die Kommunalebene in beiden Fällen durch die Erfassung von je zwei Landkreisen (von denen pro Fall je ein Pilot integriert war) und je zwei Städten recht gut erfasst werden.

Dabei sollte auch nochmals die Reichweite der Arbeit betont werden, schließlich beziehen sich die hier erarbeiteten Ergebnisse lediglich auf die Fälle BY und MV und lassen sich somit nicht ohne weiteres auf andere Bundesländer übertragen. Hinzu kommt die Fokussierung dieser Arbeit auf *vertikale* Beziehungen zwischen den föderalen Ebenen: eine Untersuchung der horizontalen Kooperationsmuster könnte ergänzende oder erweiternde Erkenntnisse generieren und möglicherweise auch Defizite der vertikalen Dimension kompensieren. Dies kann als Anknüpfungspunkt für weitere Studien betrachtet werden.

So muss letzten Endes auch die Basis dieser Arbeit kritisch reflektiert werden. Hierbei sticht vor allem die *Theorie der Politikverflechtung* nach Scharpf heraus, da diese auf die Beziehungen zwischen Bundes- und Landesebene abzielt (Kap. 4.1). Da zwischen diesen beiden *staatlichen* Ebenen andere strukturelle Zusammenhänge existieren (v.a. im gesetzgeberischen Kontext), kann die Blockadethematik dieser Theorie nicht vollends auf die Interaktion von Landes- und Kommunalebene übertragen werden. Zwar lassen die theoretischen Postulate durchaus Übertragungen auf Kommunalebene zu (vgl. v.a. Kap. 6.1), allerdings sind hier aufgrund des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung nicht dieselben Verflechtungen zwischen Land und Kommunen zu unterstellen wie sie zwischen Bund und Ländern tatsächlich existieren – schlicht aufgrund der (überwiegend) „nicht-staatlichen“ Stellung der Kommunalebene en générale. Dementsprechend lassen die aus dieser Theorie abgeleiteten Bedingungsfaktoren tendenzielle Aussagen in Richtung Effizienz und bzw. oder Einheitlichkeit zwar zu, besitzen aber für die Kommunalebene nicht die Reichweite wie für Bundes- und Landesebene. Der Faktor des *Akteursverhaltens* ist hierfür ein passendes Beispiel: sind die Akteursorientierungen zwischen Bundes- und Landesebene (etwa im Rahmen von Entscheidungen im Bundesrat) kompetitiv, so können hier tatsächlich (legislative) Blockaden entstehen; liegt dieser Faktor

in der Interaktion zwischen Landes- und Kommunalebene vor, so kann hier aufgrund fehlender legislativer Kompetenz der Kommunalebene keineswegs von einer tatsächlichen „Blockade“ die Rede sein – vielmehr scheint in diesem Kontext die informelle Regelung bzw. Eindämmung von Wettbewerb in Richtung Kooperation angemessen, um die Problemlösungsfähigkeit bzw. Effizienz des föderalen Austauschs zu realisieren. Allerdings muss auch gesagt werden – weil dieser Faktor vor allem für den Fall MV von kritischer Relevanz ist – dass die Theorie auf diesen speziellen Fall deshalb passt, weil die zentrale Institution zwischen Kommunen und Land (Lenkungsausschuss) auf einem Einstimmigkeitsprinzip basiert: diese Gegebenheit wiederum entspricht recht treffend der von der Theorie postulierten Blockadegefahr.

Gegen Ende bleibt nur noch ein Zukunftsausblick für die kommunale OZG-Umsetzung (in BY und MV) zu postulieren: so scheinen die Bedingungsfaktoren im bayerischen Falle gute Chancen für eine effiziente und auch einheitliche OZG-Umsetzung zu bieten, und zwar bessere als in MV (vgl. Kap. 6). In MV muss vor allem das Thema der Finanzierungsübernahme eindeutig und final geregelt werden: denn dieser föderale Streitpunkt sorgt für Rahmenbedingungen (vorrangig kompetitives Akteursverhalten), die hemmend auf eine effiziente und vor allem einheitliche OZG-Umsetzung wirken. Um zukünftigen Entwicklungen im E-Government gerecht werden zu können, scheint in beiden Fällen ein *erhöhter Finanzaufwand* (in MV zentraler als in BY) inklusive verstärkter *Personalrekrutierung*, die Erweiterung der OZG-Perspektive um Themen rund um die *interne Verwaltungsdigitalisierung* sowie eine *Standardsetzung* primär durch den Bund (Authentifizierungsdienste), aber auch durch die Länder (Registermodernisierung) notwendig (vgl. Tab. 4). Inwiefern die FITKO etwa die Standardsetzung mit den FIM-Standards voranbringt oder inwiefern sie die föderalen Informationsasymmetrien (besonders bei Städten; vgl. ebd.) zu mindern versteht, wird zukünftig eine zentrale Rolle spielen. Bezüglich letzterem scheint auch die Forderung angemessen, die Informationssysteme vorrangig der KSV zu modernisieren (vgl. Tab. 4).

Somit ist letzten Endes zu betonen, dass das OZG zwar einen Fortschritt in der Digitalisierung der Verwaltungen darstellt – was vor allem an einem starken Impuls durch Festlegung der ambitionierten Umsetzungsfristen liegen dürfte – hiermit aber keineswegs die Verwaltungsdigitalisierung ganzheitlich geregelt ist und dementsprechend zahlreiche weitere Entwicklungsschritte bedient werden müssen. Stichworte wie „Smart City“, „Open Government“, „Mobile Government“ oder die eingangs angeführten „advanced e-government services“ (Kap. 3.1) dürften verdeutlichen, welch großen Herausforderungen sich deutsche Verwaltungen aller föderalen Ebenen in Zukunft auch weiterhin zu stellen haben. Das OZG ist ein richtiger und notwendiger, aber nur ein kleiner Schritt hin zu einer wirklich digitalen Verwaltungslandschaft.

## V. Literaturverzeichnis

- Baden-Württemberg (2019): *Land und Kommunen unterzeichnen E-Government-Pakt*, Pressemitteilung vom 22.02.2019, online verfügbar: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/land-und-kommunen-unterzeichnen-e-government-pakt/> (zuletzt 04.06.2020).
- Bayerische Staatskanzlei (2020): *Bericht aus der Kabinettsitzung – Pressemitteilung Nr. 33*, München: 11.02.2020, online verfügbar: [https://www.stmd.bayern.de/wp-content/uploads/2020/02/Bericht\\_Digitalkabinett\\_11.2.pdf](https://www.stmd.bayern.de/wp-content/uploads/2020/02/Bericht_Digitalkabinett_11.2.pdf) (zuletzt 23.03.2020).
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (StMFH o.J.): *Das bayerische Förderprogramm im Überblick*, Digitales Rathaus Bayern, online verfügbar: <https://www.digitales-rathaus.bayern/foerderprogramm/ueberblick.html> (zuletzt 23.03.2020).
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (StMFH 2014): *E-Government-Pakt – Vereinbarung zwischen dem Freistaat Bayern und den Kommunalen Spitzenverbänden*, Nürnberg: 13.11.2014, online verfügbar: <https://www.stmfh.bayern.de/download/eGovernmentPakt.pdf> (zuletzt 10.03.2020).
- Bayerisches Staatsministerium für Digitales (StMD o.J. (a)): *OZG-Masterplan Bayern: Moderne digitale Verwaltung für Bürger, Unternehmen und Kommunen*, Version 1.0, ohne Jahresangabe, online verfügbar: <https://www.stmd.bayern.de/wp-content/uploads/2020/02/MRV-OZG-Masterplan-Anlage-neu.pdf> (zuletzt 10.03.2020).
- Bayerisches Staatsministerium für Digitales (StMD o.J. (b)): *Der Mensch im Mittelpunkt – Pilotprojekt „Digitallabor“*, ohne Jahresangabe, online verfügbar: <https://www.stmd.bayern.de/themen/digitale-verwaltung/der-mensch-im-mittelpunkt/> (zuletzt 23.03.2020).
- Bayerischer Städtetag (2014): *Informationsbrief 11/2014*, München: November 2014, online verfügbar: [https://www.bay-staedtetag.de/fileadmin/Downloads/Infobriefe/2014/ib-2014\\_11.pdf](https://www.bay-staedtetag.de/fileadmin/Downloads/Infobriefe/2014/ib-2014_11.pdf) (zuletzt 10.03.2020).
- Benz, Arthur (1985): *Föderalismus als dynamisches System: Zentralisierung u. Dezentralisierung im föderativen Staat*, Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Forschung Band 73, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Benz, Arthur (2003): *Föderalismus und Demokratie – eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien*, Fern-Universität Hagen: polis Nr. 57, online verfügbar: <https://www.fernuni-hagen.de/polis/download/polis57.pdf> (zuletzt 13.01.2020).
- Benz, Arthur (2016): *Politikverflechtung und Dynamik des Föderalismus*, S. 19-72, in: Benz, Arthur/Detemple, Jessica/Heinz, Dominic (2016): *Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat*, Nomos Verlagsgesellschaft, ProQuest Ebook Central, online verfügbar: <http://ebookcentral.proquest.com/lib/ulbdarmstadt/detail.action?docID=4561691> (zuletzt 21.01.2020).
- Bertelsmann-Stiftung (2019): *Kommunaler Finanzreport 2019 – Kommunale Finanzen 2018 (Zusammenfassung)*, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, online verfügbar: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Kommunale\\_Finanzen/Finanzreport-2019.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Kommunale_Finanzen/Finanzreport-2019.pdf) (zuletzt 20.04.2020).

- Bock, Alexander (2019): *Digitale Verwaltung bis 2022: Große Verunsicherung in den Kommunen*, BearingPoint, Frankfurt am Main: Pressemitteilung vom 05.09.2019, online verfügbar: <https://www.bearingpoint.com/de-de/ueber-uns/pressemitteilungen-und-medienberichte/pressemitteilungen/digitale-verwaltung-bis-2022-grosse-verunsicherung-in-den-kommunen/> (zuletzt 04.06.2020).
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2009): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland – Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, 2. überarbeitete Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brunzel, Marco/Tschichholz, Michael (2008): *Handlungsvorschlag zur Förderung kooperativer E-Government-Vorhaben in Mecklenburg-Vorpommern*, Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme (FOKUS), Version 1.0 vom 18.02.2008, online verfügbar: <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/em/Digitalisierung/Kommunales-E-Government/> (zuletzt 03.04.2020).
- Bundesministerium der Finanzen (BMF 2020): *Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2010 bis 2019*, April 2020, online verfügbar: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/Eckdaten-2010-2019.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/Eckdaten-2010-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (zuletzt 02.06.2020).
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI o.J. (a)): *Minikommentar zum Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften*, erstellt durch BMI (Referat 02), online verfügbar: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/e-government-gesetz-minikommentar.pdf;jsessionid=7F6FAA39ABBF4FF453BB68662F406F2A.2\\_cid287?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/e-government-gesetz-minikommentar.pdf;jsessionid=7F6FAA39ABBF4FF453BB68662F406F2A.2_cid287?__blob=publicationFile&v=2) (zuletzt 22.04.2020).
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI o.J. (b)): *Übersicht über die Umsetzungsverpflichtungen aus dem Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften*, online verfügbar: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/umsetzungsverpflichtung-egov.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/umsetzungsverpflichtung-egov.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (zuletzt 22.04.2020).
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI o.J. (c)): *Föderalismus und Kommunalwesen*, online verfügbar: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatliche-ordnung/foederalismus-und-kommunalwesen/foederalismus-und-kommunalwesen-node.html> (zuletzt 04.06.2020).
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI o.J. (d)): *OZG-Leitfaden: Recht und Vollzug*, Kapitel 6.2, online verfügbar: <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/6.2+Recht+und+Vollzug> (zuletzt 04.06.2020).
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI o.J. (e)): *OZG-Koordinatorinnen und -koordinatoren der Länder*, online verfügbar: <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/umsetzung/digitalisierungsprogramme/foederal/ozg-koordinatoren/ozg-koordinatoren-node.html> (zuletzt 05.06.2020).
- Ebers, Mark/Gotsch, Wilfried (2019): *Institutionenökonomische Theorien der Organisation*, S. 196-257, in: Kieser, Alfred/Ebers, Mark (2019): *Organisationstheorien*, 8. erweiterte und aktualisierte Auflage, Stuttgart: Kohlhammer.



- Fritsche, Jürgen (2018): *Neue öffentliche Verwaltung*, msg-Gruppe: Moderne Verwaltung (.public 01-18), online verfügbar: <https://www.msg.group/docs/380-beitrag-in-der-public-ausgabe-01-2018-neue-oeffentliche-verwaltung.pdf> (zuletzt 03.02.2020).
- Geiger, Klaus (2019): *Bayerische Maßnahmen zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes des Bundes*, München: rehm-Verlag, Newsletter April 2019, online verfügbar: <https://www.rehm-verlag.de/verwaltung/aktuelle-beitraege-zum-e-government/bayerische-massnahmen-zur-umsetzung-des-onlinezugangsgesetzes-des-bundes/> (zuletzt 04.06.2020).
- Geißler, René (2019): *Trotz Milliardenüberschüssen: Finanzkraft der Kommunen driftet immer stärker auseinander*, Bertelsmann-Stiftung: Report, 09.07.2019, online verfügbar: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2019/juli/trotz-milliardenuberschuessen-finanzkraft-der-kommunen-driftet-immer-staerker-auseinander/> (zuletzt 05.06.2020).
- Geske, Otto Erich (2008): *Politikverflechtung und Föderalismusreform II*, S. 117-126, in: Scheller, Henrik/Schmid, Josef (Hrsg.): *Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat – Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern*, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung: Band 32, 2008, Baden-Baden: Nomos
- Hauser, Christian (2006): *Außenwirtschaftsförderung für kleine und mittlere Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland – Eine empirische Analyse auf der Basis der ökonomischen Theorie des Föderalismus* (Dissertation, Schriften zur Mittelstandsforschung Nr. 113 NF), 1. Auflage, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Hegele, Yvonne/Behnke, Nathalie (2013): *Die Landesministerkonferenzen und der Bund: kooperativer Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung*, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS): 54 (1), S. 21-49, online verfügbar: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:352-224946> (zuletzt 21.01.2020).
- Hölterhoff, Marcel et al. (2017): *Projekt „Digitaler Föderalismus“ – Die digitale Verwaltung in Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam gestalten*, Trendreport Digitaler Staat, Bonn: ProPress Verlag u. Berlin: Prognos AG, Mai 2017, online verfügbar: <https://www.digitaler-staat.org/wp-content/uploads/2016/09/Trendreport2017.pdf> (zuletzt 03.02.2020).
- IT-Planungsrat (IT-PLR o.J. (a)): *Digitale Verwaltung – direkt, schnell, einfach und sicher: Der Portalverbund mit Nutzerkonten*, online verfügbar: [https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Koordinierungsprojekte/Portalverbund/Portalverbund\\_node.html](https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Koordinierungsprojekte/Portalverbund/Portalverbund_node.html) (zuletzt 04.06.2020).
- IT-Planungsrat (IT-PLR o.J. (b)): *Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrats*, online verfügbar: [https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Koordinierungsprojekte/Digitalisierungsprogramm/DigPro\\_node.html](https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Koordinierungsprojekte/Digitalisierungsprogramm/DigPro_node.html) (zuletzt 04.06.2020).
- IT-Planungsrat (IT-PLR o.J. (c)): *Flächendeckende Digitalisierung der Verwaltung Deutschlands bis 2022*, online verfügbar: [https://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/OZG-Umsetzung/OZG\\_Umsetzung\\_node.html](https://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/OZG-Umsetzung/OZG_Umsetzung_node.html) (zuletzt 04.06.2020).
- IT-Planungsrat (IT-PLR 2020): *FITKO betreut zukünftig GK FIM*, Pressemitteilung vom 14.01.2020, online verfügbar: <https://www.it->

[planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Pressemitteilung/20200203\\_FITKO\\_betr\\_eut\\_GKFIM.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Pressemitteilung/20200203_FITKO_betr_eut_GKFIM.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (zuletzt 04.06.2020).

- Klein, Manfred (2019): *eGovernment in Bayern – Die wichtigsten OZG-Anwendungen sollen schon 2020 online sein*, eGovernment-computing: 26.02.2019, online verfügbar: <https://www.egovernment-computing.de/die-wichtigsten-ozg-anwendungen-sollen-schon-2020-online-sein-a-803697/> (zuletzt 23.03.2020).
- Klein, Manfred (2020): *Verwaltungsdigitalisierung – FITKO plant ein Kommunalgremium*, eGovernment-computing: 24.02.2020, online verfügbar: <https://www.egovernment-computing.de/fitko-plant-ein-kommunalgremium-a-907591/> (zuletzt 08.06.2020).
- Krempel, Stefan (2019): *Fachkräftemangel: Öffentlicher Hand droht laut Studie Handlungsunfähigkeit*, Heise-online, 05.04.2019, online verfügbar: <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Fachkraeftemangel-Oeffentlicher-Hand-droht-laut-Studie-Handlungsunfaehigkeit-4365104.html> (zuletzt 05.06.2020).
- Landesportal Schleswig-Holstein (o.J.): *E-Government – Gesetzliche Grundlagen*, online verfügbar: [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/E/e\\_government/e\\_Government\\_Gesetz.html](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/E/e_government/e_Government_Gesetz.html) (zuletzt 08.01.2020).
- Mayring, Philipp (2015): *Qualitative Inhaltsanalyse – Grundlagen und Techniken*, 12. überarbeitete Auflage 2015, Weinheim/Basel: Beltz Verlag.
- Meier, Andreas (2009): *eDemocracy & eGovernment – Entwicklungsstufen einer demokratischen Wissensgesellschaft*, Berlin, Heidelberg: Springer.
- Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung (MEID MV o.J. (a)): *Kommunales E-Government*, Regierungsportal M-V, online verfügbar: <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/em/Digitalisierung/Kommunales-E-Government/> (zuletzt 01.04.2020).
- Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung (MEID MV o.J. (b)): *Digitalisierungsbeirat*, Regierungsportal M-V, online verfügbar: <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/em/Digitalisierung/Digitalisierungsbeirat/> (zuletzt 03.04.2020).
- Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung (MEID MV o.J. (c)): *Organigramm*, Referat 5 „BKE“, online verfügbar: <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/em/Ministerium/Organigramm/> (zuletzt 05.06.2020).
- Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung (MEID MV 2018): *Digitale Agenda – Fahrplan der Landesregierung für die Digitalisierung*, Regierungsportal M-V, online verfügbar: <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/em/Digitalisierung/Digitale-Agenda/> (zuletzt 03.04.2020).
- Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung (MEID MV 2019): *Pressemitteilung: Lenkungsausschuss vereinbart verstärkte Kooperation bei Digitalisierung der Verwaltung*, 11. April 2019, PM Nr. 72/19, Regierungsportal M-V, online verfügbar: <https://www.regierung-mv.de/Aktuell/?id=148748&processor=processor.sa.pressemitteilung> (zuletzt 03.04.2020).
- Nationaler Normenkontrollrat (NKR 2018): *Monitor Digitale Verwaltung*, 01.10.2018, Berlin, online verfügbar: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/300864/1541992/7d9c1e82f5a39204203857f05bdeac25/2018-10-25-monitor-digitale-verwaltung-data.pdf> (zuletzt 07.01.2020).

- Nationaler Normenkontrollrat (NKR 2019 (a)): *Monitor Digitale Verwaltung #2*, Mai 2019, Berlin, online verfügbar: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1604240/59e2e82ce93c139966cabe9b33d37330/2019-04-30-monitor-digitale-verwaltung-2-data.pdf?download=1> (zuletzt 07.01.2020).
- Nationaler Normenkontrollrat (NKR 2019 (b)): *Monitor Digitale Verwaltung #3*, Oktober 2019, Berlin, online verfügbar: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1675854/b0a14cedf388ddb05f2b9b9e3827b32d/2019-09-26-monitor-digitale-verwaltung-3-data.pdf> (zuletzt 07.01.2020).
- Opiela, Nicole et al. (2019): *Deutschland-Index der Digitalisierung 2019*, Berlin: Kompetenzzentrum Öffentliche IT, online verfügbar: <https://oeffentliche-it.de/documents/10181/14412/Deutschland-Index+der+Digitalisierung+2019> (zuletzt 06.01.2020).
- Plettendorff, Stefan (2014): *Die Neue Institutionenökonomik – Die Anwendung einer volkswirtschaftlichen Theorie auf das Archivwesen*, Fachhochschule Potsdam (Masterarbeit), Fachbereich Informationswissenschaften, Köln.
- PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (PwC 2015): *Deutschlands Städte werden digital*, Kooperation mit dem Arbeitsbereich Stadt- und Regionalforschung des Geographischen Instituts der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Mai 2015, online verfügbar: [https://www.pwc.at/de/publikationen/studien/pwc-studie\\_deutschlands-staedte-werden-digital.pdf](https://www.pwc.at/de/publikationen/studien/pwc-studie_deutschlands-staedte-werden-digital.pdf) (zuletzt 22.04.2020).
- Riedel, Hergen H. (2017): *E-Government-Projekte besser verzahnen*, Springer-Professional: Verwaltungsmanagement, Online-Artikel vom 14.08.2017, online verfügbar: <https://www.springerprofessional.de/verwaltungsmanagement/it-management/e-government-projekte-besser-verzahnen-/13444912> (zuletzt 03.02.2020).
- Ritzer, Uwe (2019): *Kommunen suchen händelnd nach Personal*, Süddeutsche Zeitung, 10.08.2019, online verfügbar: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/kommunen-personal-mangel-1.4558903> (zuletzt 05.06.2020).
- Schallbruch, Martin (2017): *Neuer gesetzlicher Rahmen für öffentliche IT – Grundgesetzänderung, OZG und KONSENS-Gesetz*, 07.06.2017, Verlag Dr. Otto Schmidt: CR-online (Portal zum IT-Recht), online verfügbar: <https://www.cr-online.de/blog/2017/06/07/neuer-gesetzlicher-rahmen-fuer-oeffentliche-it-grundgesetzänderung-ozg-und-konsens-gesetz/> (zuletzt 05.06.2020).
- Scharpf, Fritz W. (1999): *Föderale Politikverflechtung – Was muß man ertragen, was kann man ändern?*, MPIfG Working Paper 99/3, April 1999, online verfügbar: <https://www.econstor.eu/handle/10419/44295> (zuletzt 04.01.2020).
- Scheller, Henrik (2016): *Der föderalistische Diskurs in der Bundesrepublik – zwischen Pfadabhängigkeit und normativer Verselbständigung?*, S. 51-78, in: Hausteiner, Eva (2016): *Föderalismen: Modelle jenseits des Staates*, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2020): *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder VGRdL: Bruttoinlandsprodukt – in jeweiligen Preisen – je Einwohner in Deutschland nach Bundesländern*, Statistische Ämter des Bundes

und der Länder (VGRdL), online verfügbar: <https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbls/tab.jsp#tab07> (zuletzt 04.06.2020).

- Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e.V. (StGT MV 2019): *Landesrechnungshof zeigt Mängel in der Digital-Strategie des Landes deutlich auf – ein Weckruf*, Pressemitteilung Nr. 0.34.3, 02.05.2019, online verfügbar: <https://www.stgt-mv.de/Publikationen/Aktuelles/?id=149345&processor=processor.sa.pressemitteilung> (zuletzt 04.04.2020).
- Stocksmeier, Dirk/Hunnius, Sirko (2018): *OZG-Umsetzungskatalog – Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes*, 1. Auflage, Version 0.98, Berlin: April 2018, im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, online verfügbar: [https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/26\\_Sitzung/TOP2\\_Anlage\\_OZGUmsetzungskatalog.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/26_Sitzung/TOP2_Anlage_OZGUmsetzungskatalog.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (zuletzt 30.04.2020).
- Strepp, Hans Michael (o.J.): *Das OZG und seine Umsetzung in Bayern – Auf dem Weg zur modernen, nutzerfreundlichen digitalen Verwaltung*, Richard Boorberg Verlag: Publicus – Der Online-Spiegel für das öffentliche Recht, online verfügbar: <https://publicus.boorberg.de/das-ozg-und-seine-umsetzung-in-bayern/> (zuletzt 06.03.2020).
- Sturm, Roland (2015): *Der deutsche Föderalismus: Grundlagen – Reformen – Perspektiven*, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Vaske, Heinrich (2017): *Anwenderverein VOICE macht Druck auf die Politik*, Computerwoche (Voice of Digital): CeBIT-Nachrichten, 21.03.2017, online verfügbar: <https://www.computerwoche.de/a/anwenderverein-voice-macht-druck-auf-die-politik,3330315> (zuletzt 03.02.2020).
- Wirtz, Bernd W./Piehler, Robert (2010): *E-Government*, S. 5-15, in: Wirtz, Bernd W. (2010): *E-Government: Grundlagen, Instrumente, Strategien*, 1. Auflage, Wiesbaden: Gabler Verlag.

## VI. Anhang

### Anhang A: Der Interview-Leitfaden

#### I. Integration der Kommunen auf Landesebene (Bedingungsfaktoren):

1. Wie sind Sie (als Landratsamt/Stadt) *formell* auf Landesebene im Rahmen der OZG-Umsetzung integriert? (Gremien, Ausschüsse, Foren etc.)
  - 1.1 Wie häufig/regelmäßig treffen Kommunal- und Landesebene dort zusammen?
  - 1.2 Einschätzung: Verhalten der Akteure eher kooperativ oder eher kompetitiv?
2. Haben sich auch *informelle* Beziehungen zwischen den Ebenen etabliert? (Vorab-Absprachen o.Ä.)
  - 2.1 Beispiele?
  - 2.2 Wie häufig/regelmäßig finden diese in etwa statt?
3. Erhalten Sie finanzielle Unterstützungen durch die Landesebene?

#### II. Bewertung des Föderalismus (u. Bedingungsfaktoren) und Probleme:

4. Wie schätzen Sie die Rolle des Föderalismus in der OZG-Umsetzung ein: als Hemmnis oder als Förderfaktor?
5. Haben Sie auf Landesebene konkrete Ansprechpartner?
6. Wie schätzen Sie die Anzahl der Akteure in der OZG-Umsetzung ein: als zu niedrig, zu hoch oder gerade angemessen?
7. Was ist Ihnen in der OZG-Umsetzung wichtiger: Einheitlichkeit oder Effizienz?
8. Welche Probleme sehen Sie in der (landesweiten) OZG-Umsetzung?

#### III. Optimierungspotenziale/-wünsche:

9. Welche Optimierungspotenziale oder -wünsche sehen oder haben Sie im OZG-Umsetzungsprozess?

→ *Anmerkung*: wenn keine Ideen durch Befragte, Nachfragen anhand der unter II. erfragten „Bedingungsfaktoren“ bzw. anhand von im Interview aufgekommenen Aspekten.

→ *Hinweis*: Dies ist lediglich ein *Leitfaden* der Interviewfragen. Für Interviews mit der Landesebene (ID9 in MV) oder den Kommunalen Spitzenverbänden (KSV; ID3 in BY) wurden die Fragen entsprechend angepasst.

**Anhang B:** Übersicht der Interviewpartner (anonymisiert)

<b><u>Land/ Fall</u></b>	<b><u>Organisation</u></b>	<b><u>Position</u></b>	<b><u>Interviewdauer</u></b>	<b><u>ID</u></b>
BY	Stadt	Leiter Büro Oberbürgermeister	36:20 min	1
	Stadt	Referent	35:15 min	2
	Spitzenverband	Referent	23:03 min	3
	Landkreis	Mitarbeiterin Landratsbüro	25:12 min	4
	Landkreis	Referentin	33:13 min	5
MV	Landkreis	Referentin	51:49 min	6
	Stadt	Bürgermeister	23:24 min	7
	Stadt	Techn. Sachbearbeiter	19:58 min	8
	Landesministerium	Referentin	60:20 min	9
	Landkreis	Referentin	34:52 min	10

Quelle: eigene Erhebung u. Darstellung.

**Anhang C:** Tabellarischer Kodierleitfaden für die *deduktive* Kategorienbildung (FF 1 u. 2)

<u>Hauptkategorie</u>	<u>Subkategorie</u>	<u>Definition</u>	<u>Ankerbeispiel(e)</u>	<u>Kodier-Regeln</u>
<b>Ansprechpartner</b>	... beim Land	- kodiert nur solche Passagen, die sich <i>direkt</i> auf die Existenz (und die Kenntnis) von Ansprechpartnern <i>auf Landesebene</i> beziehen (bspw. in Landesministerien).	B: "Ja, also grundsätzlich denke ich, können wir uns schon vertrauensvoll an, ähm... also, an unsere Regierung und an die Ministerien wenden, aber viel konkreter und viel interessanter für eine Stadt wie uns ist die Teilhabe zum Beispiel, wie ich erwähnt habe, im Bayerischen Städtetag.../" (ID1: 52). B: "Na, wir haben das BKE als ersten Ansprechpartner und dann das Energieministerium, den *** **, wenn wir den mal erreichen, aber das ist echt schwierig. Also für ganz konkrete Fragen, eigentlich nur das BKE auf Landesebene, die dann weiter vermitteln// " (ID10: 102-104).	- Antworten auf die Frage, ob konkrete Ansprechpartner auf übergeordneten Ebenen oder bei Spitzenverbänden existieren;  - Abgrenzung zur Kategorie "Informelle Integration" dadurch, dass nur direkte Antworten auf die jeweils konkrete Frage (nach informellen Beziehungen oder nach Ansprechpartnern) zugeordnet werden;
	... beim Spitzenverband	- kodiert nur solche Passagen, die sich auf die Existenz (und Kenntnis) von Ansprechpartnern bei <i>Kommunalen Spitzenverbänden</i> beziehen.	B: "[...] Also: der Austausch ist da, konkrete Ansprechpartner sind auch da, aber eigentlich eher über die Verbandsarbeit, also über Bayerischen Städtetag und den Gemeindetag." (ID1: 58). B: "Ja, also das wäre dann im Endeffekt wieder der *** vom Landkreistag. I: Okay, also da geht es auch wieder... Sie haben da keinen direkten Ansprechpartner beispielsweise beim Bayerischen Digitalministerium? B: Nein, nein." (ID4: 28-30).	- fließen die Fragestellungen/Antworten ineinander über, so werden diese Passagen doppelt (also beiden Kategorien) zugeordnet.
<b>Finanzen</b>	- - -	- erfasst den Bedingungsfaktor "Finanzen";  - hier geht es vor allem um die finanzielle Unterstützung der Kommunal-ebene durch übergeordnete Ebenen, aber teilweise auch um die generelle finanzielle Lage der Kommune(n) bzw. des Landes.	B: "ja, da gibt es ein Förderprogramm... I: ja, genau... B: ... das „Digitale Rathaus“, ist natürlich ein Anreiz für kleinere Kommunen, weil die da natürlich schon finanziell ein Problem hätten das zu stemmen, aber ansonsten - wenn man jetzt wirklich diese großen Software-Lösungen braucht... Also, es geht um eine Einmalförderung von höchstens 20.000 Euro, das ist natürlich nicht ausreichend für das, was man wirklich braucht." (ID5: 100-102). B: "Mh. Also direkt an die Kommunen, so auch wie die Stadt [7], fließt kein Geld von	- es werden alle Aussagen zu finanziellen Aspekten kodiert; - Aussagen zur finanziellen Lage bestimmter Kommunal- oder Landeseinheiten werden daher auch kodiert, ebenso wie Finanzströme zwischen den föderalen Ebenen;  - dazu gehören Förderprogramme und alle sonstigen finanziellen



			<p>der Landesebene. Dort werden nur bestimmte Einzelprojekte unterstützt. Also wenn jetzt... ich kann das nur für den [1] sagen: der hat zum Beispiel im Zuge des Bauwesens eine Dienstleistung umgesetzt, was Bauantragsverfahren und Ähnliches ist, und das ist natürlich mit Fördergeldern unterstützt worden.</p> <p>I: Okay.</p> <p>B: Aber Einzelleistungen... oder, dass ich jetzt Geld kriege, um jetzt hier (unv.) oder für das Onlinezugangsgesetz etwas umzusetzen, dem ist nicht so." (ID8: 76-78).</p>	<p>Unterstützungen durch Landes- oder auch Bundesebene, beispielsweise auch die <i>kostenlose</i> (oder vergünstigte) Bereitstellung von technischen Lösungen o.Ä. (bspw. Basisdienste).</p>
<p><b>Akteurszahl u. Interessendivergenz + Akteursverhalten</b></p>	<p>Verhalten/Interessen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kodiert die Bedingungsfaktoren Akteursverhalten und Interessendivergenz;</li> <li>- vernachlässigt den Faktor der Akteursanzahl (weitere Subkategorie, siehe unten)</li> </ul>	<p>B: "Ähm.. ich denke, dass sie zunehmend an einem Strang ziehen und ich glaube, dass das auch wirklich sehr von einzelnen Personen abhängt. Das ist es ja auch oft: also, ich kenne ja die Leute auf dieser oberen Ebene nicht wirklich persönlich. Man kennt sie mal von einem oberflächlichen Gespräch oder von irgend welchen Vorträgen her, aber so richtigen Kontakt habe ich da nicht. Aber ich habe das Gefühl, dass sich in letzter Zeit etwas verändert hat: dieses Konkurrenzdenken ist meiner Meinung nach ein bisschen in den Hintergrund getreten und es wird zunehmend so, dass man kooperativ handelt.</p> <p>I: Okay. Denken Sie, dass das etwas mit dem OZG zu tun hat oder worauf würden Sie das am ehesten zurückführen?</p> <p>B: Ich würde das tatsächlich auch sehr personenbezogen benennen." (ID5: 38-40).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zugeordnet werden alle Antworten auf die Einschätzungsfrage zur Anzahl der Akteure (zumeist gefragt im Sinne von "zu hoch, angemessen oder zu niedrig?") -&gt; Aspekt der "Akteurszahl";</li> <li>- zugeordnet werden auch Antworten auf die Frage, ob die Akteure an einem Strang ziehen (sich also kooperativ verhalten) oder ob sie sich eher kompetitiv verhalten: diese Frage war eigentlich zur Erfassung des Bedingungsfaktors "Kompetitives Akteursverhalten" konstruiert; aus Abgrenzungsproblemen werden diese beiden Faktoren jedoch zusammen zu kodieren sein;</li> <li>- dies scheint auch theoretisch nicht unmöglich, da das Verhalten größtenteils aus den Interessen der Akteure resultiert und damit bereits theoretisch Zusammenhänge zwischen diesen beiden Bedingungsfaktoren bestanden: in der Analyse des vorliegenden Codes wird dies</li> </ul>
	<p>Akteurszahl</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kodiert nur Textpassagen, die die Akteurszahl ansprechen;</li> <li>- vernachlässigt Interessendivergenz und Akteursverhalten (weitere Subkategorie, siehe oben).</li> </ul>	<p>I: "hm (bejahend). Es hat schon angeklungen: Sie haben vorhin kurz erwähnt, die Anzahl der Akteure sei zu hoch - habe ich das richtig verstanden?</p> <p>B: Ja, klar, also: wir haben in Bayern, ich glaube vier Ministerien, wenn man das Kultusministerium dazu zählt, die sich mit Digitalisierung beschäftigen. Dann kommt noch die Staatskanzlei oben drauf, also Söders Haus, dann sind wir schon bei fünf. Dann gibt es das Landesamt für Breitband und Vermessung, sind wir schon bei sechs. Und ja... da wird halt</p>	



			<p>auch nicht zusammengearbeitet. Die haben ja angekündigt, sie wollen in Bayern 54 von diesen OZG-Verfahren bis Ende 2020 bereits online bringen//</p> <p>I: //Ja, genau...</p> <p>B: ...ja, diese Liste ist jetzt, glaube ich, seit zwei Wochen verfügbar. Angekündigt war es aber schon ewig - warum? Meine Mutmaßung: dass sich die Ressorts, also die Ministerien nicht einig geworden sind, welche Verfahren da drauf kommen, damit jeder irgendwie auch gut dasteht - das ist ja alles rein politisch." (ID2: 51-54).</p>	zu berücksichtigen sein.
<b>Formelle Integration</b>		<p>- Ziel: Beantwortung der FF 1 (Integration der Kommunen auf Landesebene im Rahmen der OZG-Umsetzung)</p> <p>- Fokus: Formelle Integration der Kommunen auf Landesebene (Gremien, Foren o.Ä.)</p>	<p>"... dass wir von Anfang an mit im Boot wären, um Leistungen mit zu entwickeln oder Ideen da einzubringen - das eher nicht, ja. (ID1: 22).</p> <p>B: "Also, wenn Sie auf das Papier gucken, dann haben wir das E-Government-Gesetz mit dem Lenkungsausschuss, wo ja Land und kommunale Ebene zusammenarbeiten. Da ist formal geklärt, wie die sich zusammenrotten und, dass da irgendwelche Beschlüsse entstehen." (ID6: 126).</p>	<p>- (Inhaltliche) Zuordnung von direkten Antworten auf die Frage nach <i>formeller</i> Integration auf Landesebene;</p> <p>- <i>Abgrenzung: formell</i> = Interaktion mit Landesebene und/oder Kommunalem Spitzenverband in einem institutionalisierten Rahmen (Gremien, Pilotprojekte, Foren o.Ä.) - <i>informell</i> = nicht-institutionalisierte Interaktion (siehe Code-Regel unten).</p>
<b>Informelle Integration</b>		<p>- Bedingungsfaktor für FF1</p> <p>- betrifft nur <i>informelle</i> Integration im Sinne von Informationssystemen (Austausch in Form von Telefonkontakten u.Ä.)</p>	<p>B: "[...] Wir sind seit diesem Zeitpunkt eigentlich in permanentem Austausch" (ID1: 16).</p> <p>I: "okay, aber bezüglich der Interaktion zwischen Landratsamt und Landesebene in Bayern würden Sie sagen, läuft das ganz gut? Also, man informiert sich//</p> <p>B: //Genau." (ID4: 75-76).</p>	<p>- Zuordnung von direkten Antworten auf die Frage nach <i>informeller</i> Integration auf Landesebene;</p> <p>- betrifft neben der Integration direkt auf Landesebene auch die Integration bei Spitzenverbänden oder bei Zweckverbänden (diese Unterschiede werden "subkodiert");</p> <p>- Abgrenzung: "informelle Integration" bezieht sich auf Informationsflüsse, kommunikativen Austausch u.Ä., also auf eine nicht-institutionalisierte Form von Interaktion, außerdem werden hierdurch keine</p>

				(direkten) Entscheidungen gefällt; - " <u>Sonderfall FITKO</u> ": stellenweise explizite Frage nach Kontakt zur und Mehrwert durch FITKO bzw. FIM-Standards -> wird zu "Informelle Integration" kodiert, da die FITKO vorrangig auf die Etablierung eines ebenenübergreifenden Wissenstransfers abzielt und keine eigenen Beschlüsse fasst, sondern lediglich "operativer Unterbau" des IT-PLR ist.
<b>Bewertung des Föderalismus</b>	Föderalismus = Hemmnis	- 1. Subkategorie der Hauptkategorie "Bewertung des Föderalismus"; - kodiert werden tendenziell <i>negative</i> Antworten auf die generelle Frage zur Bewertung des Föderalismus	B: "Meiner Meinung nach ist der Föderalismus schon ein großer Punkt, der das Ganze eher hemmt, ja, also nicht voranbringt, sondern eher hemmt. Das ist meine Einschätzung...// I: Okay, würden Sie... ja...// B: Also, was nicht gegen Föderalismus sprechen soll, um Gottes willen, ja, aber das ist hier ein Hemmschuh, weil da sind viele, viele Abstimmungsprozesse auch zwischen Bund und Ländern eben erforderlich...//". (ID1: 38-40).	- Zuordnung von Antworten auf die generelle Frage nach der Bewertung des Föderalismus; - außerdem: eigene Äußerungen (Rekurs etwa) der Befragten (also Aussagen, die selbst nochmals Bezug auf vorige Äußerungen nehmen) bezüglich der Bewertung von Föderalismus hier zugeordnet; - „ <u>Ausnahme</u> “: sollte "Föderalismus" auf die Frage nach generellen Problemen/Herausforderungen (FF 3) als Problem genannt werden, so wird dies unter der Hauptkategorie "Probleme" als neue Subkategorie (etwa "Föderalismus" zu bilden sein; - Aussagen, die nicht eindeutig als Hemmnis oder Förderfaktor zu kodieren sind, werden der Hauptkategorie ("Bewertung Föderalismus") zugeordnet
	Föderalismus = Förderfaktor	- 2. Subkategorie der Hauptkategorie "Bewertung des Föderalismus"; - ordnet tendenziell <i>positive</i> Antworten auf die generelle Frage zur Bewertung des Föderalismus.	B: "Ähm, nein, Hemmnis nicht, sondern es bietet noch ein mal eine andere Form von Qualitätssicherung, weil ich durch die Vielzahl viel mehr überprüfen und nachgucken kann, also ich habe ja viermal (unv.) und Qualitätssicherung kostet Zeit. So, deswegen würde ich das nicht als Hemmnis an sich beschreiben. I: Okay. B: Sondern immer ins Positive gedreht: vielleicht ist natürlich jetzt auch der Druck ein anderer." (ID6: 98-100).	

<b>Effizienz vs. Einheit- lichkeit</b>	Für Effizienz	- zugeordnet werden nur direkte Antworten auf die hier relevante Frage (s. Kodier-Regeln), die sich <i>eindeutig für Effizienz</i> aussprechen	B: "Also, mir persönlich ist Effizienz deutlich wichtiger, weil irgendwann macht man sich ja bei der Bevölkerung total lächerlich. Man muss ja irgendwann auch mal etwas abliefern." (ID2: 68).	- zugeordnet werden <i>nur direkte</i> Antworten auf die Frage, was den Befragten persönlich wichtiger ist: Effizienz oder Einheitlichkeit der Umsetzung?; - weitere Rekurse oder Nennungen von Effizienz und/oder Einheitlichkeit werden hier <i>nicht</i> kodiert (außer direkt anschließende Erklärungen, 3 Absätze max.); - Hauptkategorie: Zuordnung von <i>nicht eindeutigen</i> Antworten/Präferenzen; - Subkategorien: Zuordnung von <i>eindeutigen</i> Antworten/Präferenzen, jeweils für Effizienz und für Einheitlichkeit.
	Für Einheitlichkeit	- zugeordnet werden nur direkte Antworten auf die hier relevante Frage (s. Kodier-Regeln), die sich <i>eindeutig für Einheitlichkeit</i> aussprechen	B: "Also ich würde das Letztere bevorzugen. Ich würde sagen „575 sollen es sein, lass uns 100 machen.“. Die sind einheitlich, die sind abgestimmt, die sind medienbruchfrei und funktionieren wirklich einfach und werden auch vom Bürger angenommen. Und dann kommen in den nächsten drei Jahren die nächsten 100 oder so. Also jetzt diese hohe Anzahl und jetzt nur durch, durch, durch und <i>irgend wie</i> umsetzen und der Bürger hat dann nichts davon - das ist eigentlich verlorene Kraft, verschwendete Kraft." (ID10: 108).	

Quelle: eigene Erhebung und eigene Darstellung; Vorgehen in Anlehnung an Mayring 2015: 97ff.. Fett = Hauptkategorien; kursiv = Hervorhebungen/Betonungen. „- -“ = keine Subkategorie (aus Analysegründen) eröffnet. Bedingungsfaktor „Freiwilligkeit“ nicht explizit erfragt, da dies unter rein rechtlichen Gesichtspunkten zu bewerten/einzuordnen ist (vgl. Kap. 4.3 u. Tab.1). „Freiwilligkeit“ als Problem/Optimierungspotenzial wurde induktiv zu bildenden Kategorien zugeordnet (bspw. „OZG“: siehe Anhang D).

**Anhang D:** Beispielhafte Übersicht der *induktiv* gebildeten zentralen Kategorien (FF 3 u. 4)

<u>Fall / ID</u>	<u>Textstelle</u>	<u>Paraphrase</u>	<u>Reduktion/ Kategorie</u>
MV / ID8	„Also es ist tatsächlich so, dass bisher keine landesweite Strategie zu erkennen war - weder auf Landes- noch auf kommunaler Ebene. Die Kommunen haben bisher immer darauf vertraut, dass vom Land oder Bund irgend etwas kommen wird, was wir dann umsetzen müssen oder umsetzen können.“ (ID8: 26).	Bisher ist keine landesweite Strategie zu erkennen, was Kommunen erwartet hatten	Fehlende Strategie
MV / ID7	„und hier kommt es einfach nur darauf an, möglichst gute Steuerung durch die Länder auf den Weg zu bringen. Und da ist Mecklenburg-Vorpommern, was das OZG angeht - sage ich mal vorsichtig - zumindest nicht Weltmeister.  I: Okay. Könnten Sie da ein Beispiel nennen, warum sie kein Weltmeister sind?  B: Also, es ist einfach schon zu viel Zeit verstrichen. Wir kennen ja die Rechtsgrundlagen schon ziemlich lange. Wenn das Land in der Lage oder wenn das Land gewollt hätte, dann hätte es einen... und die finanziellen Möglichkeiten gehabt hätte... dann hätte es ja einen sehr starken goldenen Zügel anlegen können und sagen können „wir bezahlen 90 Prozent, wenn Ihr alle mitmacht.“  I: hm (bejahend)  B: Hätten sie machen können. So. Dann hätten wahrscheinlich alle an einer zentralen Lösung mitgemacht, das wäre schon ein mal nicht schlecht gewesen - haben wir aber nicht.“ (ID7: 31-35).	Steuerung durch Landesebene ist beim OZG defizitär. Das Land hätte hier einen "sehr starken goldenen Zügel anlegen" können und damit einen Großteil der Finanzen übernommen, um an zentralen Lösungen zu arbeiten.	Zu wenig Steuerung
BY / ID5	B: Ähm... ja, auch bei uns der Freistaat, der sieht das zu sehr aus Landesrecht und da werden die Kommunen zu wenig einbezogen: weil wir haben ja den Kontakt zu Bürgern, wir arbeiten ja alltäglich mit diesen ganzen Dingen und wir wissen eigentlich, wo die Schwerpunkte da liegen. (ID5: 56).	Perspektive des Landes zu sehr auf Landesrecht fokussiert - Praktiker sollten mehr einbezogen werden	Zu wenig Mitsprache
BY / ID1	„aber das ist hier ein Hemmschuh, weil da sind viele, viele Abstimmungsprozesse auch zwischen Bund und Ländern eben erforderlich...// I: hm (bejahend) //  B: Und am Ende der Nahrungskette ist halt die Kommunalverwaltung, die letzten Endes im Moment immer noch eine abwartende Haltung hat...“ (ID1: 40-42).	Föderalismus sorgt für viele Abstimmungserfordernisse, wobei Kommunen auf der Strecke bleiben, weil sie noch "abwarten"	Unsicherheit

BY / ID4	<p>„B: Na ja, eben, dass zumindest eine gewisse Einheitlichkeit da ist. Das wäre auf jeden Fall nicht verkehrt, weil dann braucht man sich über bestimmte Sachen bei der Erstellung der Formulare keine Gedanken mehr machen. Ähm... ja, gerade in diesen FIM-Standards sehe ich eigentlich großes Potenzial. Das wäre eigentlich ganz gut, wenn das ein bisschen voran getrieben werden würde, dass da eben einfach Einheitlichkeit ist - egal, ob die Formulare dann zum Beispiel mit dem Pima Formcycle erstellt worden sind oder ob das Formulare von der AKDB sind und so weiter. Das ist dann egal, mit welchem Produkt die praktisch erstellt worden sind, sondern sie sind immer einheitlich, zumindest der Kopf und so weiter. Das wäre auf jeden Fall ganz gut - oder auch zum Teil die Bezeichnungen von diesen Anträgen selbst, wenn da schon Einheitlichkeit herrschen würde, fände ich das ganz gut. Weil im Endeffekt gibt es ja jetzt auch dieses Bayern-Portal, wo ja dann der Bürger den Antrag sucht und egal, ob er jetzt in [8] oder dann mal [wo anders] ist, muss er eigentlich den gleichen Antrag unter dem gleichen Namen finden und das ist halt momentan auch nicht unbedingt einheitlich. Und alleine das würde ja schon einiges helfen.“ (ID4: 74).</p>	Optimierung durch Standards möglich, da diese für Einheitlichkeit der digitalen Formulare sorgen; daher Hoffnung in FIM-Standards	Standards/ Infrastruktur
MV / ID8	<p>„B: hm (bejahend). Also aufgrund des Föderalismus entsteht ja auch immer wieder die Konnexität, das heißt: wenn das Land etwas entscheidet, was alle Kommunen umsetzen sollen, müssen sie es im Zweifel auch bezahlen. Dadurch allein entstehen natürlich schon die Reibereien, weil das Land natürlich nicht für die Kommunen bezahlen möchte. Umgekehrt sehen sich natürlich auch die Kommunen nicht dazu verpflichtet Sachen bereitzustellen, zu entwickeln, vorzuführen, für den Bürger anzubieten, wofür sie selbst möglicherweise gar nicht die finanziellen Aufwendungen bereitstellen können.“ (ID8: 32).</p>	Konnexitätsprinzip ist notwendig. Kommunen sehen sich nicht verpflichtet ohne Konnexität Sachen bereitzustellen, weil sie es so gar nicht können.	Ressourcen
BY / ID1	<p>„Und ich denke, da sind die alle noch ein bisschen mit sich selber beschäftigt, weil da wird halt mit viel Energie und viel Schnelligkeit versucht etwas in die Welt zu setzen und der Abstimmungsprozess an die Basis - ich rede jetzt nur von uns als [10]...// I: Ja... B: Also, ich rede nicht von den Landratsämtern und wie die das mit ihren Gemeinden kommunizieren, aber ich glaube, da gibt es auch einen Haufen Defizite. Das könnte besser laufen, ist aber der Zeit geschuldet, denke ich auch.“</p>	Defizite (hinsichtlich der Abstimmung) durch Schnelligkeit des Prozesses; resultiert aus den ambitionierten gesetzlichen Vorgaben (Umsetzungsfristen).	OZG

	<p>I: ... Und der gesetzlichen Vorgabe wahrscheinlich, ja... der ambitionierten gesetzlichen Vorgabe, ja...//</p> <p>B: Genau, ja, der Zeit geschuldet eben. Wenn Sie „ambitioniert“ sagen, dann ist der Zeitfaktor schon wesentlich.“ (ID1: 44-48).</p>		
BY / ID2	<p>„Und das zweite ist halt die Art und Weise, wie bei uns Gesetze gemacht werden - die Gesetze sind das zweite eigentliche Problem. Die Gesetze sind so unfassbar digitalisierungsunfreundlich, die sind so unfassbar widersprüchlich. Und wenn es Gesetze gibt, dann werden sie bei uns dann auch noch, zumindest hier in meinem Umfeld, maximal digitalisierungsfeindlich interpretiert, also wie die Datenschutzgrundverordnung zum Beispiel. Das heißt: die gesamte Gemengelage ist eigentlich eine Katastrophe.</p> <p>I: Okay, gut, und ja, die Gesetze macht ja natürlich nicht die Kommunalebene selbst, sondern eben Landes- und Bundesebene. Das wäre ja wieder der Punkt mit dem Föderalismus//</p> <p>B: ja, genau, das ist halt... (unv.) //</p> <p>I: Bitte?</p> <p>B: Ja, wir müssen es ausbaden.“ (ID2: 44-48).</p>	Problem sind herrschende Gesetze, da sie digitalisierungsunfreundlich sind (Bsp. Datenschutz).	Datenschutz
MV / ID9	<p>„nachher auch bei Novellierungen von Gesetzen: man will ja dann auch noch sagen, wo rechtliche Hinderungsgründe sind - zum Beispiel Unterschriftenfordernisse oder der gleichen - das kriegen Sie dann alles nicht mehr opti... also effizient, sage ich mal, nachgezogen“ (ID9: 124).</p>	Gesetzesanpassungen müssen evaluiert werden, um "rechtliche Hinderungsgründe" ausfindig zu machen.	Sonstige Gesetze
BY / ID2	<p>„Die haben nicht verstanden, dass - also aus dem Blickwinkel Bayern als Unternehmen gedacht - so ein Bayern-Portal kein Amazon-Webshop ist, weil Amazon <i>eine</i> Firma ist, die alles unter einem Dach hat und wir haben irgend wie die Staatsregierung, die Ministerien, die Landesämter, die Regierungen der Bezirke, die Landratsämter, die Städte und die Gemeinden und da betreibt jeder seine eigenen Lösungen, seine eigenen Verfahren, jeder macht es anders. Dann hängt zwischendrin irgend wie noch ein Dienstleister wie die AKDB oder die Komuna, die stellen dann online was zur Verfügung, die winden sich da von links nach rechts und wieder zurück, wechseln von grün nach gelb nach blau und am Ende weiß als Nutzer keiner mehr, wo er überhaupt ist oder er landet im Nirvana. Und dieses Problem ist von denen, die meinen da vorzudenken, nicht erkannt. Das hat man zwar ganz am Anfang gesagt, als man da das OZG aufgeschrieben hat und diese Workgroups da eingerichtet hat und so weiter, dass das da vom Endkunden her gedacht werden soll, aber da ist nichts davon zu spüren.</p>	Zu viele Akteure erstellen eigene Lösungen (Uneinheitlichkeit), worunter die Nutzerfreundlichkeit leidet. OZG sollte nutzerorientiert sein, aber davon ist nichts zu spüren (kein Praxisbezug).	Uneinheitlichkeit

	Das ist alles irgend wo in einem Wasserkopf im Ministerium in München ohne jeglichen Praxisbezug erdacht.“ (ID2: 40).		
BY / ID3	<p>B: Also, meine These ist tatsächlich, ganz kurz zusammengefasst - ich weiß, ich rede immer noch viel: Schafft für den Bürger eine digitale Identität, die angenommen wird, ja; es geht nicht nur darum, dass sie irgend etwas haben und sagen „Ja, wir haben das doch alles.“, weil natürlich kann ich... das ist so eine Behördenhaltung, ja; natürlich kann das Bundesinnenministerium sagen „Das haben wir doch. Wir haben doch einen tollen digitalen Personalausweis, darum beneidet uns die halbe Welt.“ - ja, mag sein in der Theorie: nur wenn der in Deutschland von noch nicht ein mal zwei Prozent der Bürger genutzt wird, dann läuft es halt leer. Und dann muss ich mir halt Gedanken machen, welche Werkzeuge ich heranziehen kann, damit das genutzt wird, ja. Und da habe ich nicht den Eindruck, mal angefangen von Werbung bis über Förderung (indem ich zum Beispiel Lesegeräte zur Verfügung stelle oder es gibt ja auch eine App für das Handy mittlerweile, die aber im Regelfall auch nicht gescheit funktioniert). Ich weiß nicht, ob Sie es mal ausprobiert haben...//</p> <p>I: // Ja, durchaus...</p> <p>B: Aber, wenn Sie mal in den AppStore oder bei Google in den PlayStore gehen: Sie finden kaum eine App, die schlechter bewertet ist als die AusweisApp... Also, das spricht ja auch schon Bände, muss man einfach sagen. Da müssen wir wirklich rein investieren“ (ID3: 41-43).</p>	Schaffung einer digitalen Identität (Infrastruktur) durch den Bund, die breite Nutzung erfährt (Nutzerfreundlichkeit) - etwa durch Werbung oder Förderung (mehr Investitionen)	Nutzerfreundlichkeit
MV / ID9	„bis auf bei den Dingen, wo es schon Fachverfahren gibt und die Fachverfahrenshersteller tun sich im Moment noch schwer solche OZG-Ergebnisse anzuerkennen und Schnittstellen zu bauen. Ich hoffe, dass sich das dann auch mal ändert, weil die sehen da so ein bisschen ihre Fälle davon schwimmen, sage ich jetzt mal so. Also das ist noch das größere Problem: die Fachverfahrenshersteller jetzt dazu zu bewegen, ähm, sage ich mal, diese Ergebnisse dann einfach als Schnittstelle zu übernehmen, dass nicht jede Kommune, die das Fachverfahren hat, da dann losziehen muss und verhandeln muss „baut mir da doch mal eine Schnittstelle.“ (ID9: 108).	IT-Dienstleister wollen keine Schnittstellen bauen und bereitstellen. Das ist ein größeres Problem als die Bereitstellung von Schnittstellen durch das Land.	IT-Dienstleister
MV / ID7	B: Ähm... na ja... da müssen wir gucken: wie schnell kommen wir mit dem geförderten Breitbandausbau im Land voran? Das ist, glaube ich, eine der größten Herausforderungen in dem Zusammenhang, weil: was nützt mir das OZG und die Onlinezugänge, wenn es	Problem ist vor allem der Breitbandausbau im Land, der zeitgleich zur OZG-Umsetzung vorangetrieben werden müsste, weil er Voraussetzung für das OZG ist.	Breitbandausbau



	<p>Gegenwind gibt, wo Internet quasi nicht stattfindet? Ja, also das ist ja... also, man kann ja allerhand anbieten und die Kreise können allerhand an Online-Verwaltungsvorgängen anbieten, wenn auf dem Dorf X das Internet nicht funktioniert und die Leute sich trotzdem auf den Weg machen müssen. Da glaube ich: der Prozess muss zeitgleich vorangetrieben werden. Da ist Mecklenburg-Vorpommern zwar einerseits ganz gut dabei, was das Einwerben von Fördermitteln des Bundes für den geförderten Ausbau angeht, weil wir haben nun mal ziemlich viel ländlichen Raum, der sehr dünn besiedelt ist und in die Förderung auch reinfällt; aber die Ausbaupazitäten, die es braucht, um das alles zu realisieren, ja, ich sage mal, die verschieben die Fertigstellung der Breitbandanbindung im ländlichen Raum - aus meiner Sicht - eher in die Jahre 2024-2025.</p> <p>(ID7: 29).</p>	<p>Ausbaupazitäten verzögern Ausbau, obwohl der Umfang der Fördermittel (durch Bund) in Ordnung ist.</p>	
--	--	--	--

Quelle: eigene Erhebung und eigene Darstellung; Vorgehen in Anlehnung an Mayring 2015: 69ff.. In dieser Tabelle werden nicht alle paraphrasierten Textstellen und daraus abgeleiteten (reduzierten) Kategorien erfasst: für jede induktiv gebildete Kategorie wird hier je eine beispielhafte Textstelle und deren Paraphrasierung Eingang finden, um die induktive Herangehensweise im Sinne eines „Kodierleitfadens“ nachvollziehbar zu machen.

## VII. Eidesstattliche Erklärung

### **Erklärung zur Abschlussarbeit gemäß § 22 Abs. 7 APB TU Darmstadt**

Hiermit versichere ich, *Andreas Will*, die vorliegende Master-Thesis gemäß § 22 Abs. 7 APB der TU Darmstadt ohne Hilfe Dritter und nur mit den angegebenen Quellen und Hilfsmitteln angefertigt zu haben. Alle Stellen, die Quellen entnommen wurden, sind als solche kenntlich gemacht worden. Diese Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegen.



Mir ist bekannt, dass im Falle eines Plagiats (§38 Abs.2 APB) ein Täuschungsversuch vorliegt, der dazu führt, dass die Arbeit mit 5,0 bewertet und damit ein Prüfungsversuch verbraucht wird. Abschlussarbeiten dürfen nur einmal wiederholt werden.

Bei einer Thesis des Fachbereichs Architektur entspricht die eingereichte elektronische Fassung dem vorgestellten Modell und den vorgelegten Plänen.

---

**English translation for information purposes only:**

**Thesis Statement pursuant to § 22 paragraph 7 of APB TU Darmstadt**

I herewith formally declare that I, *Andreas Will*, have written the submitted thesis independently pursuant to § 22 paragraph 7 of APB TU Darmstadt. I did not use any outside support except for the quoted literature and other sources mentioned in the paper. I clearly marked and separately listed all of the literature and all of the other sources which I employed when producing this academic work, either literally or in content. This thesis has not been handed in or published before in the same or similar form.

I am aware, that in case of an attempt at deception based on plagiarism (§38 Abs. 2 APB), the thesis would be graded with 5,0 and counted as one failed examination attempt. The thesis may only be repeated once.

For a thesis of the Department of Architecture, the submitted electronic version corresponds to the presented model and the submitted architectural plans.

---

Datum / Date: 17.06.2020

Unterschrift/Signature: